REPOSITIONNEMENT POUR L'AVENIR : ÉTUDE DE CAS SUR L'EXPÉRIENCE DU CHANGEMENT A LA GENDARMERIE 1989-2000

Conference Board du Canada

Novembre 2000

VOILÀ la différence. Le fait que vous faites cela. Que nous nous efforçions vraiment cette fois-ci de tirer des leçons de toutes nos expériences. »

102-00313/

(R: 05/24/2001)

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

I DIX ANNÉES DE CHANGEMENT : LA GRC AUJOURD'HUI 8
. . . les aspects positifs 8
. . . les aspects moins positifs 9

II HISTORIQUE DU PROCESSUS DE CHANGEMENT 11
. . . Police communautaire 11
. . . Projet de renouvellement (Examen des programmes) 13
. . . Mission, vision et valeurs de la Gendarmerie (leadership partagé) 15
. . . Régionalisation 17
. . . Initiative d'harmonisation 19

III POINTS DE VUE SUR LE PROCESSUS DE CHANGEMENT 25
. . . la dynamique de l'engagement et des attentes 25
. . . la GRC en tant que rouage de l'administration fédérale 26
. . . le paradoxe souplesse - fermeté : gérer les contradictions dans le processus de changement 28
. . . communication 30
. . . planification et reflexion stratégique 31

IV IMPORTANCE ACCORDÉE AU LEADERSHIP 34
. . . leadership au sommet de la pyramide 34
. . . leadership au sein des effectifs 36
. . . renforcement de la capacité de leadership 37

V REGARD VERS L'AVENIR : CONCLUSIONS ET CONSIDÉRATIONS DIVERSES 39
. . . points forts à exploiter 39
. . . aspects à examiner 40

VI CONCLUSION 44

CAS :
Police communautaire 45
Projet de renouvellement, compression et restructuration 47
Mission, vision et valeurs / leadership partagé 49
Initiative d'harmonisation 51

« Tout compte fait, il s'agissait d'une tâche gigantesque, et il n'y avait pas de plan directeur. Nous avons simplement tenté de poser les bons gestes, en prenant une étape à la fois et en nous fiant à notre intelligence humaine . . . »

Les années 80 ont été une décennie de changement; toutefois, la plupart des gens n'étaient pas conscients à cette époque des conséquences qu'auraient les réformes. Dans les milieux policiers, et au sein de la Gendarmerie plus particulièrement, le statu quo disparaissait tranquillement : la criminalité était à la hausse, pour la première fois les budgets n'augmentaient pas au même rythme que les coûts et les collectivités desservies étaient de plus en plus critiques à l'endroit de la GRC. L'avènement du sur temps et la mise sur pied du réseau de représentants divisionnaires au milieu des années 70 avaient déjà créé les premières brèches dans la culture paramilitaire de la Gendarmerie. Toutes ces transformations s'inscrivaient dans un processus évolutif plus vaste (normes de la société, technologie et augmentation de la « criminalité » sans frontières). Les gouvernements devenaient plus gestionnaires, et il y avait un fort mouvement en faveur d'une réforme du secteur public. À l'échelle internationale, la police communautaire, en tant que modèle de prestation de service, suscitait de plus en plus d'intérêt dans les milieux policiers.

Sur cette toile de fond, le commissaire de l'époque, Norman Inkster, a annoncé en 1989 que la Gendarmerie adopterait le modèle de la police communautaire. On a créé une nouvelle direction — la Direction des services de police communautaires, contractuels et autochtones — , et on a donné à tous les détachements du pays l'ordre de se doter d'un comité consultatif communautaire.

La décision d'adopter le modèle de la police communautaire visait à repositionner la Gendarmerie dans un contexte qui était manifestement en évolution, même si cette réalité était mal comprise à l'époque. En fait, la notion de police communautaire repose sur des principes organisationnels qui, d'après les recherches d'aujourd'hui sur les meilleures pratiques, sont essentiels à la réussite d'une organisation dans un milieu complexe qui évolue rapidement (partenariats, collaboration en vue de la résolution des problèmes, habilitation et travail d'équipe).

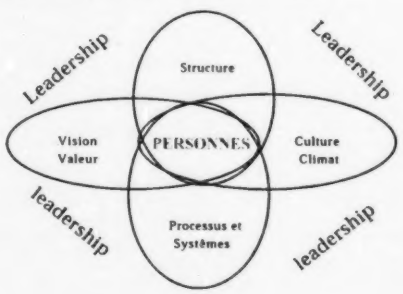
Par conséquent, la police communautaire constituait un modèle opérationnel bien adapté au nouveau contexte dans lequel s'inscrivait l'activité policière, mais elle était tout à fait incompatible avec les réalités propres à la Gendarmerie en tant qu'organisation. Pendant longtemps, la Gendarmerie avait été un symbole national et une des institutions canadiennes les plus respectées et prisées (et une organisation très hiérarchisée, axée sur le commandement et le contrôle, paternaliste, révérencieuse et traditionaliste qui ne jurait que par la répression). Ce modèle organisationnel avait bien servi la Gendarmerie, qui ne pouvait toutefois le conserver car

le nouveau contexte dans lequel elle exerçait son activité l'obligeait à se montrer souple et réceptive. Lors d'une interview, le commissaire précédent, M. Murray a fait la remarque suivante :

« C'est un vaste pays et c'est une grosse machine, une machine qui fonctionne 365 jours par année. Si toutes les décisions doivent m'être soumises, cela ne marchera pas. Aujourd'hui, les choses sont trop complexes pour qu'on centralise tout. Vous devez travailler en collaboration avec les collectivités que vous desservez et être à leur écoute, et chaque collectivité a ses particularités propres. C'est impossible en ce qui nous concerne, compte tenu de la nature de notre travail. »

En décidant d'opter pour la police communautaire, la Gendarmerie s'est trouvée à modifier considérablement la nature des résultats qu'elle entendait atteindre, ainsi que son rôle. Comme le montre le graphique 1, cela impliquait que l'organisation allait devoir faire elle aussi tout un virage et effectuer des changements dont personne n'avait idée à l'époque. Pour qu'une organisation puisse jouer ce rôle, il faut que ceux et celles qui en sont les principaux rouages — ses employés — veuillent à leur tour s'acquitter de leurs tâches; leur capacité et leur désir de le faire dépendent du contexte dans lequel ils exercent leur activité: structures et procédés, culture et climat, vision et valeurs qui façonnent leur expérience professionnelle (voir le graphique 1).

Graphique 1: Modèle d'organisations



En gros le leadership constitue la clé du succès, tant au niveau de la haute gestion que dans l'ensemble de l'organisation. Le changement nous oblige à prendre des décisions et à faire des choix difficiles, et lorsqu'il provient de l'extérieur, il se fait dans des circonstances qui peuvent être chaotiques. Les leaders doivent avoir le courage de prendre des décisions difficiles; or, afin d'assurer le succès du changement, ces décisions doivent tenir compte non seulement des exigences organisationnelles stratégiques, mais aussi des valeurs organisationnelles reliées à notre mission et notre raison d'être, ainsi que du traitement des employés et des gens.

Depuis 1989, la Gendarmerie s'est engagée, avec une persévérance remarquable, dans un processus de changement long et souvent pénible afin de se convertir en une organisation capable d'appliquer les principes de la police communautaire en vue de[1] :

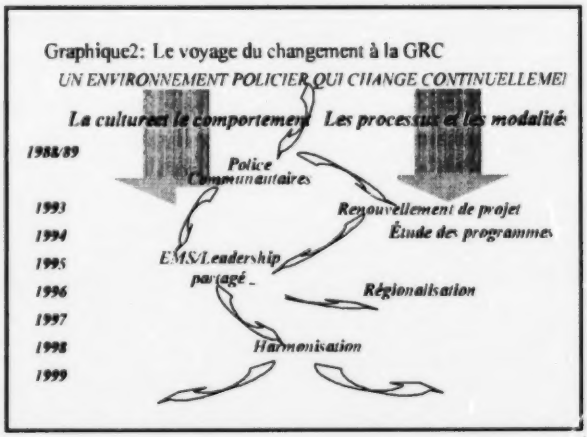
[1] Tels que définis par le Commissaire précédent Phil Murray en entrevue.

remplacer le modèle universel par un modèle adapté à chaque collectivité;

délaisser la structure de commandement et de contrôle en faveur du modèle du leadership partagé;
être davantage le miroir de la collectivité desservie (représentation, ouverture à des points de vue divers).

Cette démarche a débouché sur un train de réformes, dont certaines ont été élaborées à l'interne alors que d'autres ont été dictées par des pressions externes. L'objectif dans chaque cas était de modifier la culture de l'organisation et d'harmoniser ses systèmes et ses structures afin de favoriser le changement de culture voulu (voir le graphique 2).

Graphique2: Le voyage du changement à la GRC



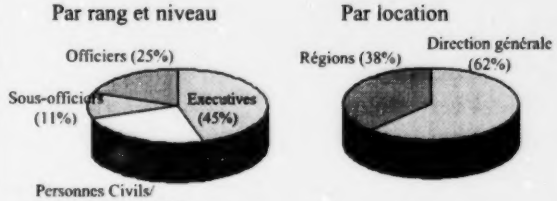
Il s'est agi pour l'organisation d'un processus difficile qui a profondément déstabilisé un grand nombre d'employés. En outre, certains développements externes (la menace de compressions de dépenses, puis les réductions budgétaires massives effectuées par le gouvernement fédéral entre le début et le milieu des années 90, certains incidents isolés qui ont eu une haute visibilité, l'inquiétude de plus en plus grande de la population à l'égard de la criminalité et les incidences profondes de la technologie) sont venus compliquer cette démarche en vue de « réinventer » la Gendarmerie. En outre, le processus de changement déjà complexe l'est devenu encore plus en raison des tensions résultant de l'opposition entre les forces négatives (compressions budgétaires, exigences de responsabilisation, crises) et les forces positives (valeurs, vision) créées initialement par l'adoption du modèle de la police communautaire.

Dix années se sont écoulées depuis l'adoption de modèle de la police communautaire, qui a marqué le début de ce chapitre de l'histoire de la Gendarmerie. Le commissaire de l'époque quitte son poste; d'importants changements ont été introduits. La Gendarmerie entre dans une nouvelle décennie qui, inévitablement, sera ponctuée d'autres changements. Il semblait opportun de dresser un bilan afin de se faire une idée de ce qu'ont été les dix dernières années, de déterminer les leçons à tirer de cette expérience et de reconnaître ce qui a en fait été accompli. Le sous-commissaire à l'Orientation stratégique a donc demandé au Conference Board du Canada d'effectuer un examen des changements qui ont marqué l'histoire de la Gendarmerie et de produire une étude de cas, avec documentation à l'appui, au sujet du processus. Les résultats de cet examen ont également été présentés au Commissaire et à l'État-major supérieur (E.M.S.).

Cette étude de cas portant sur l'expérience du changement à la GRC débute par l'instauration du modèle de la police communautaire en 1989 et se termine par la dissolution de l'Équipe d'action d'harmonisation[2] en décembre 1999. Elle repose sur deux principales sources d'information :

L'examen des documents clés . . . c'est-à-dire les dossiers relatifs à l'exercice d'harmonisation, les énoncés directionnels du Commissaire, l'évaluation de la police communautaire et d'autres documents jugés pertinents par la GRC.

Gaphique 3: Les entrevues



Les entrevues . . . près de 60 entrevues détaillées menées auprès d'un échantillon de membres (représentant les divers grades, régions et catégories d'employés) ayant pris part à des initiatives clés à titre de chefs, de membres d'une équipe ou de participants (voir le graphique 3).

[2] Groupe d'étude du projet d'harmonisation (et l'équipe d'action d'harmonisation créée subséquemment - don't les travaux ont débuté en 1998)

I. DIX ANNÉES DE CHANGEMENT : LA GENDARMERIE AUJOURD'HUI

« C'est incroyable comme tout a TELLEMENT changé. Je ne crois pas que nous puissions même nous rappeler de ce à quoi ça ressemblait il y a dix ans. »

« Nous leur avons dit qu'ils verraient toute une différence dans les régions, mais ils n'ont rien vu. Seulement plus de boulot à faire, avec moins de ressources et de services. »

« Nous sommes comme des poissons dans l'eau... nous faisons tellement partie de ce nouvel environnement, que nous le reconnaissons plus. »

Jusqu'à quel point les tentatives de transformation de la Gendarmerie ont-elles été fructueuses? Il est clairement ressorti des interviews qu'aux yeux des employés dans l'ensemble de l'organisation, la Gendarmerie a changé, et ce énormément. De façon générale, le bilan est positif; selon les personnes interviewées, la Gendarmerie d'aujourd'hui, qui est plus englobante, coopérative et tournée vers l'extérieur, représente un meilleur milieu de travail et est beaucoup plus en mesure que l'ancienne organisation paramilitaire qu'elle était de composer avec la complexité du travail policier.

Par ailleurs, le progrès n'a été que partiel : les principes de la police communautaire commencent à prendre racine dans les divers secteurs d'activité, mais de façon inégale; il est difficile de se débarrasser des anciennes normes, les comportements ne changent que lentement et les systèmes critiques dans certains secteurs (p. ex., celui des ressources humaines) sont profondément enracinés. En outre, l'ampleur des changements — qu'il s'agisse des changements planifiés ou imposés ou, plus particulièrement, des changements dictés par les compressions budgétaires —, ont laissé de très graves séquelles. Enfin, même si la Gendarmerie a changé, le monde qui l'entoure a lui aussi changé, parfois à un rythme déconcertant.

. . . les aspects positifs

Les personnes interviewées, quel que soit leur rang hiérarchique, leur région d'affectation ou la génération à laquelle elles appartiennent, ont constamment parlé de la Gendarmerie d'aujourd'hui, par rapport à celle d'hier, en ces termes :

> Plus moderne — en termes de responsabilisation financière, de transfert de responsabilités à des civils, de recherche de l'excellence, de proactivité.
>
> Plus tournée vers l'extérieur — vers les clients, les communautés, les partenaires, les autres organismes, les autres modèles et idées, le monde.

Plus ouverte — moins grande importance accordée à la hiérarchie, plus de latitude pour contester et être proactif, plus grande diversité, communications plus ouvertes et transparentes, plus agréable, plus de travail d'équipe.

Plus efficace — processus amélioré de prise de décisions, grâce à la restructuration de l'EMS, au modèle CAPRA[3] (acquisition et analyse de renseignements; partenariats; réponses; autoévaluation), etc.; partenariats plus nombreux et efficaces.

Plus humaine — importance accrue accordée aux ressources humaines et aux employés, soutien et services accrus et de meilleure qualité offerts aux membres.

Plus axée sur la collaboration — avec les collectivités et les partenaires. (Le degré d'appui de la population envers la Gendarmerie n'a jamais été aussi élevé.)

. . . les aspects moins positifs

En revanche, les personnes interviewées ont aussi exprimé certaines préoccupations au sujet de la Gendarmerie telle qu'elle existe aujourd'hui :

Plus vulnérable — davantage sous la loupe du public, manque d'expertise, trop étirée, piètres relations avec le « Centre » (c.-à-d. les organismes centraux fédéraux).

Scepticisme, tâche trop lourde, risque d'épuisement — un résultat des restructurations, du manque de ressources, des initiatives de changement annoncées en grande pompe qui n'ont pas donné de résultats visibles.. . .

« Qui dirige? » — gestionnaires qui ne gèrent pas et auxquels on ne demande pas de rendre des comptes, mauvaise compréhension et application du principe de l'habilitation, absence d'orientations.

Affaiblissement de la capacité — compressions budgétaires dans les régions, pas assez d'effectifs, perte d'expertise et de mémoire institutionnelle.

Valeurs de base compromises — nouvelle génération de membres et d'employés, formation nouvelle, culture d'admissibilité, changements relatifs à l'affectation des recrues, transfert peut-être exagéré de responsabilités à des civils. Perte de confiance dans la haute direction — On a fait beaucoup de promesses, mais les résultats ont été minces.

---

[3] Le modèle de résolution de problème, c.à.d., acquisition et analyse de renseignements, partenariats, réponses, autoévaluation

. . . observations

Les compressions budgétaires ont laissé de profondes séquelles. Les budgets de fonctionnement ont été une préoccupation constante lors des entretiens avec les membres dans les régions. De plus, ils ont suscité beaucoup de cynisme et fortement entaché la crédibilité des têtes dirigeantes, car l'organisation a constamment manqué à ses promesses voulant qu'elle affecte de plus amples ressources à l'activité policière de première ligne.[4]

L'érosion possible des valeurs de base constituait une préoccupation commune, quel que soit le rang hiérarchique, le service et le statut. Les valeurs et traditions de la Gendarmerie sont considérées comme le ciment de l'institution; on estime, par ailleurs, qu'elles s'érodent et que le risque qu'elles soient compromises s'accroîtra plus la GRC se modernisera et, surtout, plus elle transférera des responsabilités à des civils.

La mission, la vision et les valeurs de la Gendarmerie sont généralement admises; pour beaucoup de gens, elles constituent vraiment une assise importante — quel que soit leur rang hiérarchique et la catégorie d'employés à laquelle ils appartiennent. De même, on a constaté qu'il existait un vaste consensus quant à l'importance du leadership partagé et à son influence positive sur la Gendarmerie, malgré les « excès » sur le plan de l'habilitation.

Selon beaucoup de personnes interviewées, la Gendarmerie n'a pas d'orientation. Les commentaires de ces personnes portaient en partie sur la régionalisation et la confusion qui en a résulté quant aux rôles et aux liens hiérarchiques. Ils témoignaient notamment de l'impatience que suscitent la méthode de prise de décisions, qui met davantage l'accent sur la consultation et l'obtention de consensus, et certains de ses résultats. On a également fait état d'un manque de vision. Les personnes qui ont soulevé cela semblaient prôner, pour la Gendarmerie de demain, une vision du *travail policier* qui tienne compte de l'évolution du contexte qui prévaut.

En dépit de la remarque constante selon laquelle « on n'a pas vu de différence dans les régions », le bilan du processus de changement à la Gendarmerie semble très positif en ce qui a trait aux effets sur le personnel de première ligne et à la façon dont il s'acquitte de son rôle. L'importance accordée au travail d'équipe, l'ouverture sur le plan idéologique, la possibilité de discuter et de contester, la moins grande importance accordée à la hiérarchie, la plus grande marge de manœuvre et les responsabilités accrues sur le plan des enquêtes, la réduction de la paperasse et l'accès à la technologie sont autant de thèmes qui ont sans cesse été évoqués.

---

[4] On s'est penché sur un grand nombre de pressions financières auxquelles était soumise la GRC, dans le cadre d'un examen approfondi et détaillé des questions financières et de la gestion. En outre, tous les membres réguliers ont reçu une augmentation de salaire au cours de l'année 2000.

II HISTORIQUE DU PROCESSUS DE CHANGEMENT

Depuis dix ans, la Gendarmerie a fait montre d'une attitude tantôt ferme, tantôt accommodante vis-à-vis du changement organisationnel : d'abord elle a implanté le modèle de la police communautaire, puis elle a lancé le Projet de renouvellement et procédé à l'Examen des programmes; ensuite, elle a enclenché le processus portant sur la mission, la vision et les valeurs/leadership partagé, avant d'entamer sa démarche de régionalisation et finalement de se livrer à un vaste examen des façons d'harmoniser les principaux systèmes et procédés avec les orientations de l'organisation.

. . . la police communautaire

« Cela a été fait dans la plus pure tradition autocratique. Nous faisons ceci. Vous lancerez des initiatives de prévention de la criminalité. Vous vous doterez d'un comité consultatif communautaire. Point final. Aucune consultation. Tout a été dicté d'en haut. »

Le dernier chapitre de l'histoire de la Gendarmerie a débuté par l'adoption du modèle de la police communautaire. Cet épisode s'est amorcé par l'envoi d'une directive de l'État-major supérieur aux détachements. À l'époque, on n'avait pas vraiment idée du changement organisationnel qu'impliquerait la mise en œuvre de cette directive. On a informé les détachements que la police communautaire était le nouveau modèle de prestation de service et qu'il leur fallait se doter d'un comité consultatif communautaire; on ne leur a pas fourni l'occasion d'examiner les conséquences de ce modèle ni ses modalités d'application. Comme l'appellation sous-entendait que le nouveau modèle ne s'appliquerait qu'aux provinces contractantes, les autres composantes de l'organisation ont été extrêmement lentes à l'adopter. De plus, on a confondu la police communautaire avec certains programmes qui existaient dans les domaines des relations communautaires et de la prévention de la criminalité; on a cru qu'il s'agissait simplement d'un autre programme plutôt que de la percevoir comme une philosophie de gestion.

En fait, la police communautaire supposait un profond changement par rapport au modèle professionnel de prestation des services de police, où le policier est l'expert; dorénavant, l'activité de la Gendarmerie devait être axée sur une véritable collaboration avec les collectivités et les intervenants en vue de résoudre des problèmes profondément enracinés. Il lui fallait également s'éloigner radicalement du processus de

prise de décisions centralisé, autocratique. Au fil des années, les efforts pour faire de la police communautaire une réalité se sont heurtés à de profonds obstacles organisationnels : une approche du travail policier de première ligne dictée par des orientations prédéterminées, qui laissait peu de latitude aux régions; des politiques et procédés incommodes; l'absence de soutien en matière de leadership dans les détachements et les provinces ainsi qu'à la Direction générale.

« La décision a été prise sans songer au volet fédéral. Il appartenait aux divisions appliquant les lois fédérales de trouver les rapports avec le concept . . et elles ont rejeté ce concept . . . Parce qu'elles ne se voyaient interagir avec la collectivité. »

« On me disait : « Pourquoi voudrions-nous réduire la criminalité? Dès que des statistiques indiquant une tendance à la baisse seront publiées, la Direction générale se précipitera ici pour nous prendre des gens. . . les membres étaient animés d'un profond désir de réduire la criminalité . . . mais du point de vue de l'organisation, les incitatifs allaient dans le sens contraire »

Malgré tout cela, on a accompli d'importants progrès, particulièrement dans les provinces contractantes, et on commence à appliquer les principes de la police communautaire dans la prestation des services fédéraux et, dans une moins mesure, au sein des directions responsables des politiques. La Gendarmerie a gagné en popularité et continue de jouir d'une excellente cote auprès de la population en dépit de la mauvaise presse et du fait que les contrats avec certaines provinces sont sérieusement compromis. Le CAPRA, outil clé pour appliquer les principes de la police communautaire, est un des éléments du programme de formation des cadets à la Division Dépôt. Par ailleurs, la police communautaire a suscité un regain d'intérêt dans le domaine de la formation en leadership, alors que le besoin de gérer différemment est apparu évident. De vastes programmes de formation en leadership ont été mis en œuvre dans les régions, où des milliers de membres ont reçu une formation en leadership et principes de gestion moderne.

Le processus de changement auquel a donné lieu l'adoption du modèle de la police communautaire s'est déroulé en trois phases distinctes:

Au début, on s'est livré à la Direction générale à beaucoup de recherches sur la notion de police communautaire. Ces travaux ont amené l'EMS à faire de la police communautaire le modèle de prestation de service de la Gendarmerie. À l'époque, on a simplement annoncé le changement dans une directive émanant du sommet de la pyramide. On n'avait pas vraiment analysé les conséquences et les modalités d'application; on s'attendait tout bonnement à ce que le changement demandé devienne réalité.

« Je suis l'exemple parfait. Nous croyions sincèrement que nous appliquions déjà les principes de la police communautaire . . . nous faisions participer la collectivité, mais nous appliquions l'approche du père qui le sait. En fin de compte, nous déterminions ce qui était important, et nous choisissions les segments de la collectivité avec lesquels nous entendions traiter. »

Au milieu des années 90, on a été témoin d'un regain d'intérêt à l'égard de la police communautaire à la suite de la nomination d'un nouveau commissaire et de nouvelles têtes dirigeantes à la Direction des services de police communautaires, contractuels et autochtones. Cette dernière a alors entrepris un vaste examen des modalités d'application du concept, lancé des projets de démonstration, amorcé un programme de formation et adopté une version de ce modèle d'apprentissage.

Aujourd'hui, il ne s'agit pas tant d'implanter que de poursuivre l'intégration : le concept de police communautaire est généralement admis, et les principes et outils connexes, notamment CAPRA, deviennent une réalité opérationnelle dans l'ensemble de la Gendarmerie.

. . . le projet de renouvellement. . . l'examen des programmes

« Des équipes de vérification ont sillonné le pays, non pas pour voir ce qu'on faisait bien, mais plutôt pour voir ce qu'on faisait mal, ce qui n'était pas conforme aux politiques. Nous savions que pour pouvoir courir des risques, appliquer le principe de l'habilitation, il nous fallait s'attaquer au problème fondamental des politiques. »

En 1993, il est devenu évident que le modèle bureaucratique imposé d'en haut était incompatible avec l'engagement à l'égard de la police communautaire. À ce moment-là, on a mis sur pied le Groupe d'étude sur la restructuration et la rationalisation des ressources, rebaptisé par la suite Projet de renouvellement, dont le mandat consistait à concevoir une organisation de plus petite taille et plus souple qui compterait moins de dirigeants et qui serait davantage en mesure d'appliquer les principes de la police communautaire et de composer avec l'insuffisance budgétaire.

On s'est engagé à éliminer les entraves au travail policier de première ligne et à réaffecter aux régions l'argent économisé par suite de la restructuration (on a mis l'accent sur la Direction générale et les fonctions auxiliaires, afin que les compressions s'appliquent

surtout aux composantes qui avaient moins directement à voir avec l'activité policière de base.

« Nous avons toujours dit que tout l'argent ainsi économisé . . . serait réaffecté aux services de première ligne. Bien, cela ne s'est jamais produit. Parce que voilà qu'il nous faut soudainement rendre un montant faramineux au Conseil du Trésor. »

En fait, le Projet de renouvellement a permis de réaliser de nets progrès :

- on a radicalement sabré dans les politiques régissant le travail policier de première ligne;
- on a institué un système de gestion autonome des dossiers, afin de donner plus d'autonomie aux membres menant les enquêtes;
- on a réduit de plus de la moitié le nombre de directions que comptait la Direction générale.

« On a trop sabrer dans le personnel cadre ... Les cadres subalternes et intermédiaires sont terriblement surchargés, de plus en plus démunis. »

Toutefois, dans la foulée du lancement du Projet de renouvellement, le gouvernement fédéral a imposé des réductions massives à compter de 1994 — année où est survenue la première vague de compressions dans le cadre de l'Examen des programmes. En tout et pour tout, la Gendarmerie a vu ses effectifs et ses budgets être amputés de 1 200 postes et de près de 175 millions de dollars, respectivement, ce qui a nécessité une réduction générale de 10 p. 100. Le nombre de cadres intermédiaires a été considérablement réduit, et les budgets de fonctionnement des régions ont été amputés. Pour la plupart des gens, le Projet de renouvellement est devenu synonyme d'Examen des programmes.

« Le gros changement pour nous, travailleurs de première ligne, réside dans la latitude dont nous jouissons maintenant pour nos enquêtes. . . mais il y a tellement de secteurs où rien ne s'est produit malgré toutes les belles promesses. Cependant, dans notre cas, les principes se sont concrétisés et ont pris un sens véritable pour nous. »

Les séquelles de cette période persistent encore aujourd'hui : lourde charge de travail, budgets de fonctionnement insuffisants dans les régions, cynisme provoqué par les mises à la retraite avec prime dans le cadre des politiques fédérales d'adaptation de la main-d'œuvre, perte de confiance dans les hauts dirigeants, cadres intermédiaires surchargés et démoralisés. Par ailleurs, plusieurs des personnes interviewées ont fait remarquer que cette période signalait, mieux que n'importe quoi d'autre, que le statu quo n'était plus viable.

« Essentiellement, dans la Gendarmerie, le mot intégrité implique simplement de tenir parole, mais nous semblons manquer à nos promesses de toutes les façons imaginables»

. . . mission, vision, valeurs / leadership partagé

« Maintenant, nous consultons vraiment la collectivité. Pour ce qui est de l'interne, nous avions toujours dit que notre approche vis-à-vis de la collectivité, nous devions l'appliquer également à l'intérieur de l'organisation. Cela ne s'était tout simplement pas fait auparavant. »

« Les gens disent : combien de personnes ont été consultées dans le cadre de ce processus? Bien, je vous dirais que tout le monde au sein de l'organisation a eu l'occasion de contribuer. Certains ont décidé de ne pas le faire; c'était leur choix. »

« D'une certaine façon, c'était tout à fait incestueux. Nous n'étions pas prêts pour cela. Parler à la collectivité est d'autant plus difficile vu que les employés avaient déjà de la difficulté à se parler entre eux. »

« Certains diraient : « Écoute, je suis habilité. Je peux faire ce que je veux. Bien, c'est pas ça que cela veut dire. L'envers de la médaille est la responsabilisation . . . La seule différence, c'est que nous ne sommes pas autocratiques . . .

À la réunion des commandants divisionnaires à Ottawa, en 1995, il était difficile de passer sous silence les tensions qui existaient au sein de la Gendarmerie. Les compressions suscitaient du négativisme, et il y avait des signes que les valeurs traditionnelles étaient sur leur déclin et que les divisions au sein de la Gendarmerie, particulièrement entre les civils et les membres réguliers, s'intensifiaient. Un nouveau commissaire, Phil Murray, était entré en fonction à l'été 1994.

Cette réunion a résulté en la décision d'entreprendre un vaste exercice de consultation portant sur le leadership et les valeurs de l'organisation. La Gendarmerie a retenu les services d'un consultant, formé environ 140 membres et employés pour agir comme animateurs et mis sur pied des groupes de consultation dans les diverses régions du pays. De nombreux membres réguliers, membres civils et employés de la fonction publique — quelque 4 000 au total — ont participé à l'exercice, qui a été fortement appuyé par les RDRF. Cependant, un nombre relativement peu élevé d'agents y ont pris part, et la Direction générale n'y a guère participé. Il s'agissait d'un exercice interne : aucun intervenant ni représentant de la collectivité n'y a pris part. L'énoncé sur la mission, la vision et les valeurs/leadership partagé qui a résulté des discussions a été présenté à la conférence des RDRF à Charlottetown en juin 1996, puis largement diffusé après avoir été approuvé par l'EMS.

Quelles ont été les retombées de l'exercice? On y fait abondamment référence, et un grand nombre de membres — quel que soit leur grade, la catégorie d'employés à laquelle ils appartiennent ou la région géographique où ils se trouvent — le considèrent comme un des piliers de la nouvelle Gendarmerie. Comme l'a souligné l'une des personnes interviewées,*« l'énoncé qui en a résulté fait son chemin petit à petit au sein de la Gendarmerie. Il est toujours là en arrière-plan, comme quelque chose dont il faut tenir compte. On se le remémore chaque fois, et les principes qui y sont énoncés deviennent lentement une seconde nature. »*

Par ailleurs, l'exercice proprement dit n'a pas été sans engendrer des problèmes, qui persistent encore aujourd'hui : une confusion générale à propos de ce que signifie l'habilitation, et des attentes auxquelles il était difficile, et parfois impossible, de satisfaire. Les consultations ont résulté en une longue liste de récriminations de la part du personnel régional, et un bon nombre de ces questions laissées en suspens nous hantent encore aujourd'hui, en dépit des efforts déployés par certaines directions pour les résoudre. D'aucuns estiment qu'elles n'ont pas débouché sur la vision d'avenir qu'ils avaient espérée.

«(Les question en suspens) . . . un ensemble de symptômes, en réalité. . . vous pouvez vous pencher sur les symptômes, mais la racine du mal est toujours là. »

L'aspect qui a peut-être été le plus difficile est que les comportements définis dans l'énoncé sont devenus instantanément la norme par rapport à laquelle les employés ont jugé leurs chefs — et les chefs, c'était à prévoir, ne se sont pas montrés à la hauteur. Il faut aux gens beaucoup de temps pour absorber de nouvelles valeurs et faire en sorte qu'elles deviennent une seconde nature. Au mieux, l'énoncé était un cadre dans lequel on situait ses choix personnels et sa réflexion. Au pire, c'était devenu une arme à utiliser contre les superviseurs et les chefs et une autre source de cynisme au sein d'une organisation où le négativisme était déjà répandu.

« Nous pensions que nous dégagerions les éléments essentiels de ce que la Gendarmerie s'efforce de faire, les dimensions de fond, les choses dont je puis être fier. Par conséquent, je savais où nous nous en allions, je savais que nous étions sur la bonne voie et j'étais prêt à faire mon possible pour arriver à bon port parce que c'était logique . . . Mais tout est dans la MVV. . .»

La Gendarmerie était bien consciente de ces problèmes, et elle a pris un certain nombre de mesures pour y remédier.

Ainsi, la même année (1996), la Gendarmerie a nommé un conseiller en matière d'éthique, qui s'est vu confier le mandat de favoriser une meilleure compréhension de la portée de l'énoncé dans l'ensemble de la Gendarmerie. Le titulaire de ce poste devait également assister aux réunions de l'EMS et servir à ce dernier de « miroir » quant à la façon dont l'énoncé sur la mission, la vision et les valeurs/leadership partagé se reflétait sur la prise des décisions.

De plus, la Gendarmerie a mis en place le mode alternatif de résolution des conflits. Outre qu'elle a permis d'améliorer les relations avec les employés et de réduire sensiblement le nombre de griefs, cette mesure a servi de catalyseur en ce qui concerne la formation en gestion des conflits et en relations interpersonnelles au sein de la Gendarmerie.

- Enfin, la Gendarmerie a poursuivi ses recherches sur les meilleures pratiques en mettant sur pied diverses missions d'étude visant à permettre aux têtes dirigeantes de la Gendarmerie de se familiariser avec les problèmes liés au leadership qu'ont éprouvés un certain nombre d'organisations ayant subi une profonde transformation.

. . . la régionalisation

« Eh bien voilà que nous avons fait tout cet exercice qui a coûté une fortune et qui n'a rien donné. En fait, les membres ont été témoins d'une détérioration du niveau de service, des services de soutien fournis par l'administration et de l'information. Et de la création d'un autre palier. . . »

À la réunion du printemps 1996, les commandants et directeurs se sont concentrés sur le changement de culture nécessaire et les façons de le promouvoir. L'EMS y avait invité des titulaires d'autres grades. Les délibérations ont débouché sur l'initiative de régionalisation.

Les opinions diffèrent quant aux motifs de cette décision : améliorer la qualité du processus décisionnel de l'EMS et mieux faire accepter ses décisions du fait que le point de vue des régions est représenté à la table; assurer une grande présence de la Direction générale dans les régions ainsi qu'une meilleure compréhension des enjeux touchant l'ensemble de la Gendarmerie; réaliser des économies et réinjecter l'argent économisé dans l'activité policière de première ligne.

Le dénouement a été rapide, prenant par surprise autant la Gendarmerie que les gouvernements intéressés. On a nommé un sous-commissaire à la tête de chacune des quatre régions, mis sur pied des quartiers généraux de région et centralisé à l'échelle régionale le soutien administratif sur le terrain. On a laissé à chaque région le soin de déterminer les modalités de mise en œuvre, avec le résultat que des approches très différentes ont été adoptées.

Le processus et la vitesse à laquelle les choses ont été faites ont engendré diverses complications :

des problèmes avec les gouvernements des provinces contractantes;

des difficultés au niveau des rapports avec le Solliciteur général, le ministère et les organismes centraux;

de la confusion quant aux rôles, particulièrement chez les commandants dans les provinces où les sous-commissaires semblaient avoir empiété sur leur champ de compétence.

On travaille encore à établir les modalités de la régionalisation. Jusqu'à maintenant, cependant, les sentiments sont partagés. Parmi les personnes qui sont dans le secret des dieux pour ainsi dire, on estime généralement que cette orientation a amélioré la prise des décisions au sein de l'EMS. L'autonomie accordée aux régions sur le plan de la mise en œuvre a fait que la régionalisation a pris une allure très différente et n'a pas progressé au même rythme d'une région à l'autre. Dans les régions, on estime que la gamme des services offerts et leur qualité ont diminué par suite de la perte d'autonomie locale. Nombreux sont ceux qui croient que la régionalisation a ajouté un autre palier plutôt que de simplifier la gestion. Pour ce qui est de la réaffectation de ressources aux régions, il y a eu peu de résultats concrets. À la Direction générale, le Commissaire s'est retrouvé seul à Ottawa avec un sous-commissaire pour s'occuper des relations avec les intervenants fédéraux à la suite du départ des autres sous-commissaires vers les régions.

Même si on ne s'entend toujours pas sur les avantages qui ont découlé de cette décision, on reconnaît que la régionalisation a été une autre étape dans la progression de la Gendarmerie. Un membre du personnel d'une région a exprimé son opinion à ce sujet en ces termes : *« Est-ce que cela a été une bonne chose? Je puis dire sincèrement que oui, parce que cette mesure a forcé les membres à modifier leur façon de voir. . . on ne peut nier, toutefois, qu'elle ait créé un certain mouvement de ressac. »*

En tant que processus de changement, le projet de régionalisation présente un bon nombre des caractéristiques de l'implantation de la police communautaire presque dix ans auparavant :

la décision a été une surprise pour la plupart des gens à la Gendarmerie et ailleurs;
elle devait être mise en œuvre sans tarder;
les régions ont reçu peu de précisions quant à la stratégie, aux modalités et aux critères de mise en œuvre;
on a pris des mesures correctives à mesure que des problèmes surgissaient.

Toutefois, on a également constaté des différences importantes :

La décision de procéder à une régionalisation représentait en fait l'acceptation par l'EMS de la recommandation des participants à la conférence des commandants. L'option que constituait la régionalisation n'était pas nouvelle pour la Gendarmerie, puisque le « centre » s'était livrée au préalable à certaines analyses. Toutefois, la décision d'aller de l'avant semble avoir été le résultat du consensus qui s'était dégagé au sein du groupe.

De même, l'absence de stratégie générale de mise en œuvre dans les nouvelles régions allait dans le sens des engagements en matière d'habilitation et de leadership partagé et du constat voulant qu'il existe des différences marquées entre les régions.

Une meilleure planification initiale aurait probablement permis d'éviter certains des pires écueils. Il reste cependant qu'il faut parfois prendre des mesures énergiques en étant conscient qu'on se heurtera inévitablement à des embûches qu'il faudra surmonter. En fait, le projet de régionalisation ne se serait pas concrétisé si on avait consulté davantage.

. . . l'initiative d'harmonisation

« C'est à ce moment que GEPH a été lancé, puis il est devenu évident que nous ne pouvions pas réussir à harmoniser à moins que nous ne changions la culture. L'idée était d'éliminer les obstacles qui empêchaient les gens d'atteindre leurs objectifs. On a vu l'harmonisation comme un véritable changement de culture ... »

« C'est à ce moment que GEPH a été lancé, puis il est devenu évident que nous ne pouvions pas réussir à harmoniser à moins que nous ne changions la culture. L'idée était d'éliminer les obstacles qui empêchaient les gens d'atteindre leurs objectifs. On a vu l'harmonisation comme un véritable changement de culture ... » une entité, une initiative qui suscitait des attentes, et non une créature dans l'ombre qui essayait d'influencer les choses. Il aurait mieux valu attendre qu'on ait atteint un objectif AVANT de communiquer. »

« Il devait donc s'agir (l'harmonisation) de mettre en oeuvre ce dont il avait été question toutes ces années. Les attentes étaient énormes... La Gendarmerie allait faire l'objet de changements très profonds. De véritables changements. Pas de la «petite bière ». »

Au fur et à mesure que progressait la régionalisation, les problèmes associés aux systèmes et procédés de la Gendarmerie devenaient de plus en plus évidents. Même si la Gendarmerie avait procédé à une certaine décentralisation, les gestionnaires éprouvaient de la difficulté à obtenir l'information financière et les données nécessaires sur les ressources humaines. De nombreuses questions non réglées au cours de l'exercice portant sur la mission, la vision et les valeurs continuaient de hanter la Gendarmerie, et il était manifeste que les systèmes représentaient des obstacles de taille du point de vue de la mise en application. La Gendarmerie continuait de subir des pressions financières : elle accusait un déficit de 10 millions de dollars et devait présenter au Conseil du Trésor, avant décembre 1998, une analyse de rentabilisation en vue d'obtenir des crédits supplémentaires.

La décision de lancer l'initiative d'harmonisation a été prise à la RPA des commandants et directeurs en février 1998. On a créé à la Direction générale un groupe de travail restreint formé de membres à temps plein. Ce groupe relevait des deux sous-commissaires qui agissaient comme champions dans le cadre de l'exercice d'harmonisation.

L'initiative d'harmonisation était assortie d'un vaste programme de communications (fiches d'information, article dans *Pony Express*, communiqué diffusé dans toute la Gendarmerie, etc.). Le mandat régissant l'exercice d'harmonisation — et aux yeux de beaucoup de gens - son bût consistait à examiner et résoudre les problèmes fondamentaux liés aux systèmes qui étaient à la base des nombreuses difficultés auxquelles la Gendarmerie était confrontée en ce qui a trait aux procédés. Cependant, le Groupe d'étude du projet d'harmonisation, a déterminé, à l'étape de la recherche préliminaire, que le leadership constituait un épineux problème; fort de l'appui de ses champions au sein de l'EMS, il a élaboré une stratégie à deux volets pour régler les problèmes structurels ou de procédés qu'il était chargé d'examiner et combler la lacune qu'il avait décelée sur le plan du leadership.

Au cours de l'année qui a suivi, le processus d'harmonisation a emprunté deux voies parallèles mais très différentes:

Huit groupes de travail formés de personnes clés représentant la Direction générale et les régions ont chacun examiné un des secteurs d'activité recensés par l'EMS[5] et élaboré des recommandations avec l'aide d'équipes spéciales. Leurs travaux étaient coordonnés par les membres du Groupe d'étude. Des groupes de travail ont été constitués en juin 1998; ils ont fait rapport à l'EMS un an plus tard (juin 1999).

Des membres clés du Groupe d'étude du projet d'harmonisation (GEPH) ont rencontré à plusieurs reprises l'EMS afin de discuter du leadership et de questions connexes. En janvier 1999, le Groupe d'étude a mis sur pied une série d'ateliers divisionnaires à l'intention des cadres de la Direction générale et des régions afin de discuter de questions liées au leadership et de créer un mouvement en faveur du changement.

Toutefois, au moment où le Groupe d'étude prenait son envol, une autre tuile devait s'abattre sur la Gendarmerie. On venait de constater qu'elle avait défoncé son budget, accusant un déficit par rapport aux crédits parlementaires accordés. De fortes pressions financières et d'autres compressions dans les régions, un examen minutieux de la part des organismes centraux et des études indépendantes ont constitué la toile de fond sur laquelle se sont déroulés les travaux du GEPH.

[5] Il y avait en tout huit groupes de travail: ressources humaines, rôle de la direction générale, modèles opérationnels, service de laboratoires judiciaires, service de l'air, diversification des modes d'exécution, finances générales, gestion de l'information et technologie

En juin 1999, les groupes de travail ont présenté leurs recommandations à l'EMS. Un compte rendu de décision établi cet été-là définissait le cadre de vastes changements structurels dans des secteurs particuliers (Service de l'air, Service des laboratoires judiciaires, etc.) et relativement à certains systèmes clés relevant des Ressources humaines. Vu la complexité des questions à régler dans le secteur des ressources humaines, on a créé une équipe spéciale de mise en œuvre de l'harmonisation RH (EMOHRH), qui relevait du directeur des Ressources humaines. En outre, on a demandé d'effectuer de plus amples travaux au sujet de la restructuration de la Direction générale. On a dissous le Groupe d'étude du projet d'harmonisation et les groupes de travail connexes, délégué aux directions la responsabilité de donner suite aux décisions et mis sur pied un nouveau groupe, l'Équipe d'action d'harmonisation (EAH), afin de superviser l'aspect mise en œuvre.

« Il ne devait pas y avoir de vaches sacrées. Rien ne devait être exclu du champ de l'enquête. La montagne a accouché d'une souris. Il était peut-être important de mettre dans le coup autant de gens afin qu'ils se rallient aux résultats. L'effet a toutefois été de ralentir les travaux. Je crois que le sentiment d'urgence s'est estompé simplement parce que le processus a tellement traîné en longueur »

Durant cette même période, une étude indépendante sur les ressources de la Gendarmerie, (sanctionner et payer par le Conseil du Trésor) dont le rapport a été présenté en août et dont les résultats ont été déterminants dans les négociations subséquentes avec le Conseil du Trésor a été entrepris. Les directions responsables des politiques, auxquelles on avait déjà demandé de mettre en œuvre les décisions en matière d'harmonisation, ont reçu le mandat d'élaborer, à l'intention du Conseil du Trésor, des plans d'entreprise fondés sur les recommandations de l'étude. À la suite des décisions de l'EMS à propos de certaines questions en suspens comme le rôle de la Direction générale et le modèle opérationnel, et compte tenu des travaux entrepris par l'EMOHRH, le rôle de supervision que jouait l'EAH est devenu moins crucial, ce qui a entraîné sa dissolution en décembre 1999.

Qu'est-ce qui a résulté de l'exercice d'harmonisation? D'abord, les décisions de l'EMS à l'égard des recommandations issues de l'exercice ont entraîné des modifications importantes et, dans certains cas, fondamentales dans le mode de fonctionnement de la Gendarmerie (restructuration du Service de l'air,

adoption d'un nouveau modèle opérationnel et décision de faire de la criminalité organisée une priorité, nomination de deux nouveaux sous-commissaires (membres civils) à la Direction générale, réformes au sein du Service des laboratoires judiciaires et — peut-être le changement plus fondamental — établissement de directives en vue de modifier sensiblement les systèmes et procédés dans le secteur des ressources humaines.

« Les principes directeurs ... nous nous sommes penchés là-dessus pendant trois jours. Nous avons élaboré 37 principes directeurs. C'est la dernière fois que je les ai vus imprimés. On a reçu ce courriel, puis on n'a plus entendu parler de ces principes. »

En outre, l'analyse effectuée par les groupes de travail créés dans le cadre de l'exercice d'harmonisation a fortement influencé l'étude indépendante qui a influé à son tour sur le résultat des discussions avec le Conseil du Trésor et l'accès de la Gendarmerie à des crédits supplémentaires.

En d'autres termes, l'initiative d'harmonisation s'est soldée par des décisions qui auront de vastes répercussions sur le mode de fonctionnement de la Gendarmerie à l'avenir. Cependant, on considère de façon générale que l'exercice a été un échec. Cette opinion s'explique surtout par l'écart immense entre les attentes suscitées et les résultats qu'on pouvait en fait escompter, compte tenu du plan établi.

« Si je regarde les pièces détachées, il y aura de bonnes choses . . . dans la mesure où elles se feront. Ce qui serait terrible, ce n'est pas que les gens résistent au changement, mais plutôt qu'ils ne s'efforcent pas de le concrétiser. L'harmonisation, ce n'est pas quelque chose que nous avons fait en 1999. C'est quelque chose que nous avons ENTREPRIS en 1999. »

Les personnes qui ont participé directement à l'exercice nourrissaient eux aussi de grandes attentes à l'égard de l'exercice. Une fois de plus, beaucoup de gens ont été profondément déçus : le processus avait été long et les questions examinées étaient fort complexes, les membres avaient pris part aux travaux tout en continuant d'exercer leurs responsabilités et, dans certains cas, les groupes de travail avaient été appelés à examiner des questions sans avoir les compétences nécessaires. On avait encouragé les groupes de travail à adopter une approche tous azimuts et à remettre carrément en question le statu quo. Cependant, les décisions prises par l'EMS représentaient des solutions plus mitoyennes par rapport à ce que certains avaient espéré.

Le lancement de l'initiative d'harmonisation a été fait en respectant plusieurs des paramètres propres à ce type

de modèle de planification : création d'une groupe d'étude formé de membres à temps plein pour orienter le processus, affectation de ressources et désignation de deux sous-commissaires pour agir officiellement comme champions. On a enclenché un processus de planification élaboré et mis sur pied une structure complexe de comités directeurs et de groupes de travail pour examiner chacun des huit secteurs visés. On a déployé de vastes efforts pour communiquer avec les régions, et les dirigeants du Groupe d'étude ont tenu de vastes séances d'information à l'intention de l'EMS. Les résultats — les recommandations à l'EMS — reflétaient la complexité de l'exercice. L'EMS a dû prendre des décisions cruciales qui comportaient des conséquences complexes et qui posaient d'épineux problèmes du point de vue de la mise en œuvre.

> Certains soutiennent que l'initiative d'harmonisation n'a jamais franchi l'étape de la planification (la deuxième case). Le langage utilisé pour annoncer et promouvoir l'harmonisation laissait entendre que l'exercice engendrerait d'importants changements. Le cas échéant, la vaste participation aux travaux des comités directeurs et des groupes de travail, et à leurs communications, aurait été importante pour obtenir le degré d'acceptation nécessaire. En fait, le rôle du Groupe d'étude du projet d'harmonisation consistait essentiellement à recommander des changements à l'EMS (à définir et à proposer une « vision » du changement dans les secteurs qu'on lui avait demandé d'examiner, ainsi qu'à élaborer, à l'intention de l'EMS, des propositions fondées sur les analyses des groupes de travail et les vastes consultations). Dans ce scénario, à cause de la stratégie participative adoptée, certains groupes clés n'avaient pas toutes les compétences nécessaires; de plus, le processus a été long et complexe, et on a suscité des attentes irréalistes tant chez les participants que dans les régions.

Autant pour les observateurs du processus que pour les participants, la question de fond est qu'on a constaté très peu de changements (en partie parce que la mise en œuvre a été lente, en partie parce que certains des changements, par exemple dans le secteur des ressources humaines, ont des répercussions tellement vastes que le fait de prendre un virage pour un aspect en particulier ouvrait de nombreuses autres dimensions). L'exercice d'harmonisation a préparé le

terrain en vue de réformes au niveau des principaux systèmes et procédés, notamment dans les secteurs des ressources humaines, de la technologie de l'information et des finances, qui représentent la dernière pièce du casse-tête organisationnel. Le véritable défi que pose l'exercice d'harmonisation réside dans la mise en œuvre : au bout du compte, les résultats de l'exercice d'harmonisation dépendront de la détermination à mettre en œuvre ces changements, en dépit d'obstacles systémiques considérables.

III POINTS DE VUE SUR LE PROCESSUS DE CHANGEMENT

La Gendarmerie s'est attaquée de front à ce qui constitue probablement l'aspect le plus difficile mais aussi le plus fondamental du changement organisationnel, à savoir le changement de culture. En outre, elle l'a fait d'une façon qui est particulièrement efficace selon les recherches en recourant à de vastes approches participatives, en communiquant d'une manière plus transparente et en se concentrant sur des leviers clés tels que les convictions et les comportements des chefs et les procédés de gestion des ressources humaines.

Par ailleurs, la démarche n'a pas été sans engendrer une multitude de nouveaux problèmes. Selon un grand nombre des personnes interviewées, elle a aussi suscité, au sein du personnel de première ligne, du cynisme et de la frustration à l'égard du changement. Les entretiens ont clairement fait ressortir ces sentiments. Un grand nombre des commentaires exprimés au sujet du processus de changement sont, tout naturellement, négatifs : il est difficile d'opérer un changement complexe; il y a des gagnants et des perdants, beaucoup d'incertitude. En outre, il peut s'avérer difficile de satisfaire aux attentes. Cependant, les commentaires exprimés indiquent que certaines forces dynamiques du processus de changement peuvent être atténuées.

Il semble que cinq éléments particuliers expliquent les difficultés auxquelles la Gendarmerie a été confrontée :

la dynamique de l'engagement et des attentes;
les contradictions auxquelles fait face la Gendarmerie en tant que rouage de l'appareil fédéral;
le paradoxe souplesse-fermeté qui caractérise une bonne gestion du changement
communication
planification et réflexion stratégique

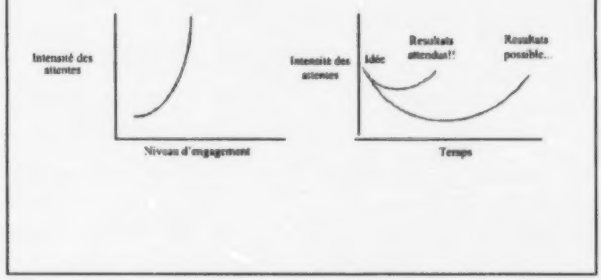
. . . la dynamique de l'engagement et des attentes

Les espoirs déçus sont une source courante de frustration et de cynisme au sein des organisations. La GRC ne fait pas exception à la règle. Cela s'explique, du moins en partie, par le fait qu'en suscitant un débat sur le changement, on crée forcément chez les gens des attentes, d'où la nécessité de gérer soigneusement cette dynamique. (Voir graphique 4)

Le modèle de leadership partagé de la Gendarmerie suppose de faire participer un grand nombre de personnes à la recherche des données, à la définition des orientations et à la prise des décisions. Des recherches nous apprennent également que cela peut s'avérer également une condition essentielle pour prendre de bonnes décisions, obtenir un vaste appui à l'égard des décisions et assurer une mise en œuvre efficace. En outre, dans les organisations où la culture participative n'est pas profondément ancrée, il est probablement important d'inclure plus de participants que moins, à défaut de quoi on peut avoir fortement tendance à revenir aux modèles de prise de décision axés sur la structure hiérarchique ou sur le commandement et le contrôle.

Toutefois, comme l'indique le graphique 4, l'engagement tend à créer des attentes tout en favorisant l'acceptation des résultats (« ma solution est *la* solution ») et du moment où on obtiendra les résultats en question.

Graphique 4: Engagement et attente



Il y a toujours eu au sein de la Gendarmerie un écart entre les attentes, en termes d'action, de comportement et de prise de décisions, et ce qui était faisable ou indiqué, compte tenu de la nature de l'organisation et des réalités propres au changement de comportement et de culture à long terme. Les exemples ne manquent pas : lent processus de mise en œuvre du modèle de la police communautaire; attentes relatives à un changement de comportement immédiat à la suite à l'exercice portant sur la mission, la visions et les valeurs de la Gendarmerie; attentes non satisfaites relativement à la résolution immédiate de problèmes; cynisme et frustration découlant de l'absence de mesures énergiques et de résultats rapides dans le cadre de l'initiative d'harmonisation.

Il existe cependant des manières d'atténuer ce problème :

- investir davantage au départ dans la « réflexion préalable » stratégique et la planification du projet;
- recourir à des stratégies personnalisées plutôt qu'universelles pour mobiliser les gens;
- établir des mandats plus précis (c.-à-d. recours à des arrêtés de projet et affectation de ressources au projet de renouvellement);
- avoir des communications plus subtiles et mieux ciblées, particulièrement avec le personnel dans les régions.

. . . la GRC en tant que rouage de l'administration fédéral

L'une des conséquences pénibles de la décennie a été la détérioration des rapports entre la GRC et les organismes fédéraux qui sont ses interlocuteurs — plus particulièrement les organismes centraux. Par rapport à la plupart des organisations, la Gendarmerie a ceci de particulier : elle est assise entre deux chaises du fait qu'elle doit servir deux maîtres dont les besoins, les attentes et les cultures sont fort différents (voir le graphique 5).

En tant qu'organisme gouvernemental, la Gendarmerie est assujettie aux lois, règlements et politiques fédéraux. Elle relève du Solliciteur général et doit se conformer aux grandes orientations de gestion établies par le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique. Sa mission consiste à maintenir l'ordre, ce qui constitue une activité hautement visible qui prête à controverse. De surcroît, elle fait partie d'un régime gouvernemental qui attache beaucoup d'importance à la prévisibilité, dont le niveau de tolérance au risque est faible et où la mauvaise publicité est honnie. De par leur mandat, les organismes gouvernementaux doivent se concentrer sur l'intérêt public général et l'obligation de rendre des comptes; en outre, elles ont tendance à adopter des modèles de gestion rationnels et elles sont peu enclines à courir des risques.

Graphique 5: La GRC au sein du système fédéral

En tant que fournisseur de services, la GRC doit rendre des comptes à une multitude de clients, incluant les provinces contractantes, les services fédéraux, clients locaux et d'autres organismes (y compris d'autres services de police œuvrant au pays ou sur la scène internationale). Dans le cadre de son mandat, ses membres travaillent avec les citoyens, les collectivités et une foule d'organismes directement et, dans des sphères d'activité sans frontières comme la criminalité organisée, indirectement. Dans ce contexte, on se situe davantage au micro-niveau qu'au macro-niveau, alors qu'on se concentre sur les clients et sur leur responsabilité personnelle à l'égard des gestes posés et qu'on baigne dans une culture qui est de plus en plus entreprenariale et axée sur la résolution de problèmes et où on accorde peu d'importance à la responsabilité générale de l'organisation.

Le Commissaire, l'EMS et le personnel de la Direction générale assurent la liaison entre ces deux mondes très différents et doivent souvent satisfaire aux attentes de l'un et l'autre. La Gendarmerie hiérarchisée, centralisée et autoritaire de la fin des années 80 cadrait relativement bien avec les besoins d'information et de prévisibilité du ministère et des organismes centraux et leur faible niveau de tolérance au risque. Le modèle actuel — axé sur la consultation, avec une prise de décisions relativement décentralisée et une plus grande autonomie personnelle et locale — fait en sorte que la Gendarmerie est moins capable de répondre aux besoins de l'appareil fédéral, bien qu'elle soit probablement plus en mesure de tirer son épingle du jeu dans le contexte complexe dans lequel elle exerce son action aujourd'hui. Le personnel œuvrant dans le secteur des politiques plus particulièrement se trouve entre deux chaises : tout en étant conscient des besoins des organismes centraux, il est moins branché, au sein de la « nouvelle » Gendarmerie, sur les opérations quotidiennes et, partant, moins en mesure de répondre aux intérêts et aux besoins du gouvernement fédéral.

Du fait que la Gendarmerie et les organismes centraux ont des mandats, des rôles et des cultures fort différents, il y a peu de chances que les relations soient faciles. Des efforts soutenus pour asseoir les relations sur une base plus solide — dans l'esprit de la dernière restructuration de la Direction générale —, peuvent s'avérer très fructueux. Il s'agit notamment de favoriser une meilleure compréhension des différences qui existent entre la Gendarmerie et les organismes centraux — afin qu'on comprenne mieux au sein du gouvernement les raisons et les impératifs policiers qui sous-tendent les décisions clés de l'organisation; afin qu'on soit davantage conscient au sein de l'organisation des réalités propres à la place qu'occupe la GRC au sein de l'appareil fédéral, des besoins de celui-ci et des conséquences qui en résultent pour la Gendarmerie à tous les niveaux. Du fait qu'elle est tellement cruciale pour la Gendarmerie, la dynamique des relations exige à la fois une gestion systématique, des communications claires et un examen attentif par rapport aux diverses initiatives de changement.

. . . le paradoxe souplesse-fermeté : gérer les contradictions dans le processus de changement

Pour qu'un processus de changement soit couronné de succès, il faut paradoxalement se montrer tantôt souple, tantôt ferme et répondre à des exigences en apparence contradictoires en se préoccupant de l'aspect humain, même dans un contexte où les organisations mettent l'accent sur le rendement et resserrement des normes; en favorisant l'innovation et l'entrepreneurship, d'une part, et en veillant à normaliser et à contrôler les procédés de base et à assurer un haut niveau de responsabilisation personnelle, d'autre part.

De nombreuses organisations mettent surtout l'accent sur l'élément « fermeté » de l'équation de gestion, souvent à leur détriment. Les coûts périphériques du changement organisationnel scepticisme, perte de confiance, détérioration du moral et épuisement — peuvent être très élevés à long terme, et il peut s'avérer très difficile de corriger la situation. Il est est de même de la charge de travail excessive qu'on impose si souvent aux personnes chargées de concrétiser le changement. Par ailleurs, la plupart des organisations, dont la GRC, estiment que les problèmes périphériques liés à la gestion des ressources humaines sont les plus coriaces.

Graphique 6: Gérer les contradictions dans le processus de changement

Toutefois, les changements qui se sont produits à la Gendarmerie ces dix dernières années ont été caractérisés par une grande continuité. S'il y a une importante leçon à tirer en prévision de futurs changements, c'est que les gens — leurs hypothèses, leurs priorités, leur comportement et leur engagement — représentent la clé du succès en matière de changement organisationnel. Le graphique 6 présente la dynamique humaine du changement. Il montre — et

l'expérience de la Gendarmerie fait ressortir clairement cette constatation —, que le succès repose sur le leadership et les communications, et il définit les étapes de mise en œuvre en fonction des besoins des gens du point de vue de l'acceptation du changement :

> Avoir *la volonté* d'accepter le changement, il faut leur fournir des renseignements dignes de foi confirmant le besoin de changement. De plus, les gens doivent saisir les conséquences que le changement comportera pour eux. D'une part, il s'agit de fournir des données et des occasions de dialoguer. D'autre part, il faut aussi modifier les récompenses et les conséquences par rapport aux comportements et choix personnels.
>
> Définir *l'orientation* des changements : ou les changements doivent être apportes, de nouvelles orientations organisationnelles ou une vision doit être définies par les chefs au niveau supérieur dans tous les messages publies dans l'organisation, de façon a ce que cd soit sincère, consistant et convaincant. C'est pourquoi le rôle des gestionnaires et des superviseurs est tellement important. Dans la mesure du possible, il faut inclure les employés dans le processus : la recherche nous confirme que les décisions sont beaucoup plus respectées lorsqu'on engage les employés au tout debout du processus
>
> Les gens doivent également voir où ils se situeront au sein de la « nouvelle » organisation. Le changement exige de *nouvelles compétences* et de nouvelles approches vis-à-vis du travail. Pour épouser le changement, les gens doivent croire qu'ils seront personnellement en mesure de tirer leur épingle du jeu (ou à tout le moins qu'on les aidera à acquérir les compétences et connaissances dont ils ont besoin).

Toute bonne stratégie de changement implique d'analyser, de comprendre et de prendre en compte les effets qu'une transformation aura sur les gens, et de déterminer la façon dont ils réagiront et l'aide dont ils auront besoin durant la transition. Cet aspect peut s'avérer le talon d'Achille de nombreuses organisations. À titre d'exemple, le processus de réduction de l'effectif a occasionné l'élimination au hasard de postes, et a été fait en grande partie au moyen d'indemnités versées aux membres réguliers. On a réalisé les économies prévues; toutefois, cela a donné lieu à beaucoup de cynisme, on a créé une surcharge de travail, et on a perdu des gestionnaires intermédiaires ainsi que des experts dont la GRC a du mal à se remettre. Un autre exemple vient de l'expérience de groupes de travail sous le projet d'harmonisation. Les participants ont fait leur travail en plus de leurs tâches quotidiennes malgré la complexité des mandats et les courtes échéances. Il y a eu très peu de suivi sur les résultats, et très peu de rétroaction et de reconnaissance au mérite pour les personnes qui ont joué un rôle clé, surtout les employés civils. Les éléments tels que la frustration, la déception et la fatigue attribuées aux changements ont fait que le projet d'harmonisation n'a pas connu le succès escompté.

Les membres réguliers, de même que les civils et les employés de la fonction publique, sont extrêmement fiers de la Gendarmerie et font preuve à son endroit d'un profond attachement. De ce fait, personne n'est apathique : c'est *leur* organisation, leur famille. On est donc loin d'être indifférent aux enjeux du changement. À cause de cette réalité ainsi que de la philosophie du leadership partagé, l'acceptation passive est un comportement peu vraisemblable, l'obéissance aveugle qui caractérisait la culture du commandement et du contrôle est depuis longtemps chose

du passé et le risque d'engendrer de la frustration et du scepticisme est élevé. Il est relativement facile pour la Gendarmerie de mobiliser les enthousiasmes. Toutefois, le coût à payer de ne pas avoir été en mesure de répondre aux attentes est très élevé, et ce risque n'a peut-être jamais été si élevé quand on pense aux dommages causés aux engagements.

. . . communication

Une transformation aussi vaste que celle que la Gendarmerie a connue au cours des dix dernières années s'opère à plusieurs niveaux à la fois. Il peut être difficile à un moment précis de distinguer les liens qui existent entre une initiative et une autre, et la compréhension de chacun à l'égard de l'ensemble du processus est au mieux partielle, peu importe le rang hiérarchique au sein de l'organisation. Le résultat pourrait donner lieu à de l'ambiguïté, à de la confusion et à des malentendus.

Les communications représentent certes un grand défi. L'information ne se rend pas jusqu'au personnel de première ligne; en raison des pressions opérationnelles quotidiennes et de la prolifération de messages en provenance de la Direction générale, la plupart des gens ont au mieux accès à l'information lorsqu'ils en ont besoin, et pas avant. En regardant les choses objectivement, on constate que l'Équipe d'action d'harmonisation, par exemple, a fait des efforts exceptionnels pour communiquer; cependant, rares sont ceux et celles en dehors de la Direction générale qui en avaient vraiment entendu parler avant d'être pressentis pour participer à l'exercice d'une façon ou d'une autre.

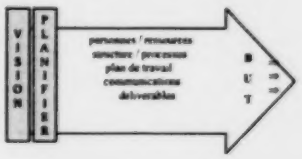
Les effets des changements sur les cadres intermédiaires ont exacerbé le problème des communications; ces gestionnaires sont moins nombreux, leur charge de travail a augmenté et beaucoup d'entre eux se sentent démunis et marginalisés. Toutefois, des recherches indiquent clairement que ce sont ces employés qui transmettent les orientations et la culture de l'organisation; par conséquent, ils jouent un rôle absolument crucial du point de vue de l'efficacité des communications au sein des grandes organisations.

L'opinion voulant que la Direction générale n'ait pas tenu ses promesses (au sujet des questions non réglées qui ont refait surface durant l'exercice portant sur la mission, la vision et les valeurs, de l'argent économisé qui serait réaffecté aux régions, de la révision des systèmes que devait permettre l'initiative d'harmonisation) était courante. Elle semble être attribuable en partie à un problème de communication, compte tenu de l'écart entre ce qui a été promis et ce qu'il était possible de faire.

. . . planification et reflexion stratégique

Lorsque l'on prévoit des changements majeurs, les chefs doivent traiter avec deux réalités qui se contredisent. D'un coté, tout changement efficace exige une bonne planification au départ ou une réflexion stratégique, des objectifs précis et un cadre de responsabilité fort. Ceci est à la base du modèle de planification traditionnel, même si une analyse complète des défis anticipés durant la mise en oeuvre est souvent négligée (voir le graphique 7). Toutefois, pour la plupart des organisations, la réalité est loin d'être linéaire. Les problèmes imprévus, les perturbations et les occasions à exploiter sont monnaie courante.

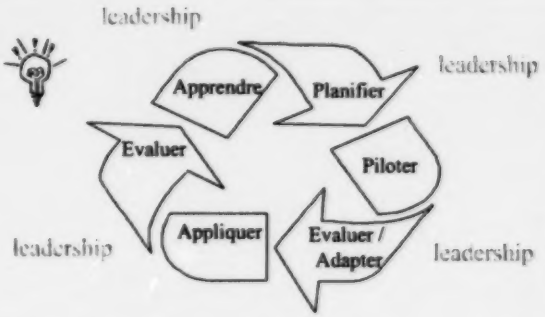
Graphique 7: Modèle de changement à base de plannification



Pour qu'un processus de transformation soit efficace, il faut que les organisations mènent en parallèle des activités en apparence contradictoires : réflexion stratégique et du point de vue de la gestion; souplesse entrepreneuriale et planification soignée, contrôle parfois relâché, parfois resserré, procédés à la fois souples et rigoureux (voir le graphique 8).

D'ailleurs, les projets de transformation organisationnelle majeurs tels que ceux entrepris par la GRC, surviennent souvent par suite de plusieurs initiatives. Ceux-ci peuvent se dérouler à différents niveaux et avec différents délais, de façon simultanée mais, idéalement, il faut s'enligner vers la même vision, les mêmes objectifs et valeurs, en appuyant le désir de vouloir apporter le changement organisationnel d'une façon ou d'une autre. Le processus a tendance à être réactif, c'est-à-dire entrepris à la suite d'une situation critique et souvent opportuniste selon les options qui se présentent ou dès que les étapes à suivre surviennent. La planification entre en jeu: les ressources, la structure, le processus, la responsabilité et les résultats sont tous des facteurs importants pour réussir. Une bonne réflexion stratégique suivie de projets pilotes ou de vérifications avant de procéder à la mise en application complète est nécessaire.

Graphique 8: Modèle d'adaptation au changement

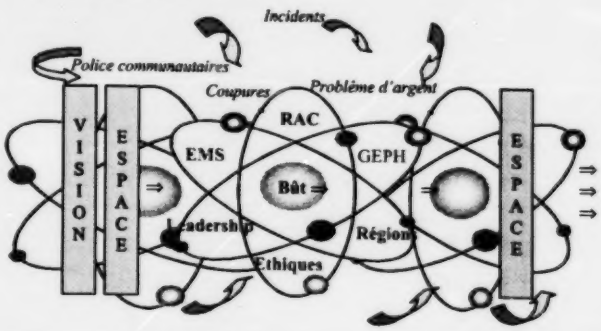


Qu'est-ce que ces modèles apportent à la lumière des expériences vécues à la Gendarmerie?

- Au macro-niveau de la transformation organisationnelle à long terme, la Gendarmerie a affiché une constance exceptionnelle en termes de vision : l'engagement à l'égard de la police communautaire et celui de faire de la Gendarmerie une organisation plus réceptive, englobante et coopérative ont été des fils conducteurs tout au cours de l'« aventure » du changement — depuis la rationalisation des politiques amorcées avec le Projet de renouvellement jusqu'à la restructuration par le biais de la régionalisation et, subséquemment, de l'harmonisation, en passant par la participation au niveau local à l'exercice portant sur la MVV/leadership partagé, et par l'« investissement » dans le développement des qualités de chef (leadership) et le mode alternatif de résolution des conflits. (Voir graphique 9)

Face aux initiatives de changement, les membres de la Gendarmerie ont tendance à se concentrer sur les résultats et sont moins enclins à faire au départ une planification stratégique ou à réfléchir à l'avance à toutes les conséquences de la mise en œuvre et à tout ce qu'implique ce processus. Ces lacunes expliquent à tout le moins certaines difficultés auxquelles la Gendarmerie a été confrontée, au niveau tant de la façon de faire que des résultats.

Graphique 9: Institution de changement directionnelle



Plus particulièrement, le fait que le changement s'opère en même temps à plusieurs niveaux peut causer d'importants problèmes, ce qui explique certains des problèmes auxquels on a fait face, à savoir :

— la confusion quant à la portée du projet;
— les attentes irréalistes et injustifiées;
— la perte de crédibilité;
— les problèmes liés à la prise de décisions;
— le sentiment qu'on piétine.

Le recours à des expériences pilotes semble être une stratégie qui a particulièrement bien réussi à la Gendarmerie. Les personnes interviewées ont cité un certain nombre de projets d'innovation qui ont fait l'objet d'une expérience pilote à un endroit donné et qui ont par la suite été repris ailleurs et mis en œuvre sur une plus grande échelle. À cet égard, il convient de mentionner que le recours

à des projets de démonstration portant sur la police communautaire, d'abord à Burnaby, a grandement contribué à mieux faire comprendre les principes de la police communautaire et à en élargir l'application.

La Gendarmerie n'est certes pas la seule organisation à ne pas avoir accordé toute l'importance voulue à l'étape de la planification. Des recherches nous indiquent qu'un grand nombre d'entreprises nord-américaines s'arrêtent beaucoup aux résultats, mais ont eu tendance à négliger l'étape de la réflexion initiale. Ce qu'il faut remettre en question, ce n'est pas tant la planification que la réflexion stratégique qui doit précéder cette étape et l'établissement d'un plan d'exécution réaliste qui garantira la faisabilité du projet.

IV IMPORTANCE ACCORDÉE AU LEADERSHIP

Le leadership dans l'environnement d'aujourd'hui ne se limite plus au niveau de certaines positions. C'est une attitude nécessaire à tous les échelons d'une organisation.

. . . leadership au sommet de la pyramide

Le leadership est une qualité qu'on doit retrouver à tous les échelons d'une organisation. Toutefois, les cadres supérieurs jouent un rôle particulier et crucial du fait qu'ils sont les seuls à avoir la perspective d'ensemble et l'influence nécessaires pour soutenir les orientations de l'organisation au fil du temps. Ils sont également les seuls à contrôler les principaux leviers de l'organisation en ce qui concerne les changements d'une grande envergure — vision et valeurs, objectifs stratégiques et responsabilités, structures, systèmes et procédés de haut niveau.

Le rôle de dirigeant est à la fois complexe et difficile. Les cadres supérieurs doivent comprendre les principes du changement organisationnel, définir et lancer des initiatives stratégiques qui feront progresser l'organisation, et gérer les contradictions qui, souvent, peuvent être perçues par l'organisation dans son ensemble. Ils doivent savoir exactement où se situe le point qui pourra servir de repère dans des processus longs et complexes, afin de profiter des occasions imprévues de progresser et de faire en sorte, au fur et à mesure que des problèmes surgissent, que la réaction de l'organisation cadre bien avec la vision qui l'anime.

C'est un défi non seulement pour l'organisation, mais aussi pour l'employé. Les employés exigent que les principaux dirigeants donnent l'exemple chaque jour — en paroles et en actes, par leurs décisions et les questions qu'ils posent. Chaque geste est immanquablement épié; le degré de concordance entre les valeurs déclarées et les comportements des dirigeants représente pour les employés le seul véritable critère d'évaluation du niveau d'engagement de l'organisation vis-à-vis du changement.

C'est un vrai dilemme pour les dirigeants; dans le cas d'un changement de culture et de valeurs, c'est doublement problématique. Si les dirigeants sont parvenus à se hisser là où ils sont, c'est parce que leurs efforts pour promouvoir l'organisation se sont avérés fructueux. En outre, il s'écoule habituellement beaucoup de temps entre le moment où on communique les nouvelles valeurs et celui où le dirigeant peut les intégrer à son comportement. Cependant, lorsque d'importants changements de culture s'imposent, les employés se tournent vers les dirigeants pour voir s'ils ont adopté les nouvelles valeurs et les nouveaux comportements, et ils deviennent cyniques s'ils constatent des écarts.

Quel sont les exploits de leadership à la GRC

> Au cours de la dernière décennie, la Gendarmerie a redéfini ses valeurs, entrepris une vaste restructuration, supprimé beaucoup d'obstacles à la prise de décisions en première ligne et examiné en profondeur ses principaux systèmes et procédés — exercice dont on vient à peine de voir les résultats. Ces initiatives ont été dictées en partie par les compressions budgétaires et le mouvement de responsabilisation (pressions externes) et en partie par les décisions de

l'EMS (pressions internes). Malgré les nombreux problèmes, il est évident que la vision qui anime l'organisation — une Gendarmerie plus réceptive, englobante et coopérative — est à l'origine d'initiatives clés et a influé sur la manière dont l'organisation a réagi aux pressions externes.

- La Gendarmerie est redevable de ce bilan à ses principaux dirigeants, compte tenu des pressions auxquelles elle a été soumise au cours de la dernière décennie. Les membres de l'EMS ont fait les nominations qui ont donné une nouvelle impulsion au programme de police communautaire et ils ont lancé le Projet de renouvellement; tout au cours des compressions qu'a entraînées l'Examen des programmes, ils n'ont pas perdu de vue la vision de l'organisation, qui transcendait les critères d'efficience et d'efficacité de cet exercice. Ils ont lancé le processus visant à définir la mission, la vision et les valeurs de la Gendarmerie, conçu le projet de régionalisation et mis sur pied l'initiative d'harmonisation; ce faisant, ils se sont attaqués aux aspects organisationnels difficiles mais essentiels qui sous-tendaient le processus de transformation. Il leur a fallu faire preuve d'une détermination inébranlable, de beaucoup d'intuition, d'une extrême persévérance et parfois d'un grand courage.

- En tant que champions, les membres de l'EMS ont toujours fermement appuyé les nouvelles orientations et les initiatives clés par divers moyens (énoncés directionnels, interviews accordées à Pony Express, séances de discussion ouverte et communiqués du Commissaire). De toutes les équipes de direction que la Gendarmerie a connues, cet EMS est celui qui a le plus voyagé, qui a été le plus accessible et le plus transparent, et ce à une période où l'emploi du temps des dirigeants n'a jamais été aussi chargé.

- Par ailleurs, les membres de l'EMS et les autres principaux dirigeants ont prêté le flanc à des accusations voulant qu'ils ne prêchent pas par l'exemple. La promesse de réaffecter des ressources aux régions n'a pas été tenue. On a allégué que le comportement de certains dirigeants allait à l'encontre de la mission, de la vision et des valeurs de la Gendarmerie. Certaines décisions de l'EMS ne sont pas allées aussi loin que certains membres l'auraient voulu. Un certain nombre de facteurs semblent avoir contribué à ce désillusionnement vis-à-vis des attentes:

  — Les restrictions budgétaires, par exemple, ont entravé la capacité de l'organisation de tenir l'engagement pris dans le cadre du Projet de renouvellement et de l'initiative de régionalisation de réaffecter certaines ressources aux services de première ligne;
  — L'espoir généralisé d'observer illico un changement de comportement chez les dirigeants, et l'impression qu'on n'est pas intervenu à la suite de certains comportements allant manifestement à l'encontre des nouvelles valeurs;
  — L'impression généralisée que les problèmes recensés à l'occasion des consultations seraient résolus rapidement, alors qu'un grand nombre d'entre eux étaient des problèmes de systèmes insolubles;
  — Une approche réactive vis-à-vis des communications qui a fait du changement une question de vie ou de mort pour la Gendarmerie et qui exigeait une profonde réflexion, une transformation radicale et un engagement personnel de la part des employés, dans un contexte où les résultats étaient plutôt marginaux ou lents;

— Dans le cas de certaines initiatives, examen sommaire au départ des aspects stratégiques de la mise en œuvre, assorti dans certains cas de mandats et d'orientations stratégiques générales mal définies;
— Perceptions différentes relativement à la vision de l'organisation et degré d'engagement variable à l'égard de celle-ci.

. . . leadership au sein des effectifs

Bien que les principaux dirigeants jouent un rôle de premier plan, le défi que pose le leadership va bien au-delà de l'étage de la haute direction. Quel que soit leur niveau, les employés peuvent influencer des collègues ou influer sur le contexte dans lequel ils travaillent et promouvoir les orientations de l'organisation, y faire obstruction ou ne pas en tenir compte. Par ailleurs, lorsqu'il s'agit d'un changement d'une grande envergure, certains rôles ou postes revêtent une importance capitale selon les recherches :

- *Cadres intermédiaires et superviseurs de première ligne* - Les recherches ont révélé que les superviseurs de première ligne et les cadres intermédiaires sont les fers de lance de la culture d'entreprise et du changement d'orientation. Dans toutes les enquêtes, les employés indiquent constamment que leur superviseur immédiat représente leur principale source d'information, parce qu'ils jugent cette personne digne de confiance, et que, en cas d'écart entre ce que dit le principal dirigeant et ce qu'ils entendent au bureau, c'est le message du principal dirigeant qu'ils mettront en doute.

- *Leaders informels* - Toutes les organisations comptent des employés qui ont une grande influence sur leurs collègues, peu importe le poste qu'ils occupent dans la hiérarchie. Ces « leaders naturels » peuvent s'avérer de puissants alliés dans le cadre d'un remaniement organisationnel. Ils peuvent également être des opposants intraitables et faire beaucoup de tort s'ils n'appuient pas les nouvelles orientations.

- *Chefs d'équipe et représentants* — Les personnes choisies pour diriger des réformes particulières doivent jouir d'une certaine crédibilité au sein de l'organisation et bien connaître celle-ci. De plus, ils doivent posséder des aptitudes particulières : un bon esprit d'équipe, de l'entregent et, plus particulièrement, des compétences en gestion de projet et en organisation.

- *Champions, gardiens et parrains* — Tout comme l'équipe de projet proprement dite, l'organisation doit pouvoir compter sur le degré d'appui nécessaire de la part du public ainsi que sur une médiation interne et une prise de décisions aux échelons appropriés.

- *Agents de changement et entrepreneurs* . . . La plupart des principales initiatives de changement don't il est question dans le présent rapport ont été dirigées par des personnes choisies et invitées par le Commissaire ou des membres de l'EMS; parfois, le chef d'équipe ou de projet remplissait ce rôle dans le cadre de ses fonctions officielles. Dans beaucoup de cas, les résultats obtenus sont attribuables à l'engagement, à l'ingéniosité et à l'opportunisme proactif dont ces personnes ont fait preuve. En fait, les agents de changement aux échelons intermédiaires qui peuvent

concrétiser des choses sont une ressource essentielle, et la Gendarmerie a pu compter au fil des années sur un grand nombre de ces gens — des gens qui épousent de nouvelles idées, qui comprennent l'organisation, qui ont de l'influence et qui n'hésitent pas à contester le système. Ces gens-là peuvent aider grandement à promouvoir le changement, mais ils peuvent aussi susciter un certain ressentiment autour d'eux; ils doivent être appuyés et parfois protégés. Un certain nombre de cas indiquent que la Gendarmerie semble avoir compris cela, car elle a fait des nominations judicieuses et créé des filières hiérarchiques officieuses pour court-circuiter les systèmes officiels, stratégie qui a rapporté des dividendes mais qui a parfois détérioré la qualité des rapports.

La GRC semble avoir reconnu l'importance des cadres dans la réussite des initiatives de changement; par contre, les efforts faits pour avoir leur collaboration tendaient à être des exhortations au lieu de porter sur le développement des aptitudes et du leadership. Les cadres intermédiaires ont souvent été perçus comment étant des obstacles aux changements plutôt que des exécutants et, peut-être à cause des compressions budgétaires, très peu de formation leur à été offerte. On leur a permis de s'écarter de la MVV malgré le fait que leur participation était essentielle. Même si la participation à des groupes consultatifs, tels que la conférence des commandants, s'est accrue, le groupe intermédiaire était mal représenté. La question de savoir si les cadres intermédiaires ont bien saisi, compris et, finalement, guidé la nouvelle orientation organisationnelle semble parfois avoir été une question de personnalité et de chance, plutôt que d'avoir été axée sur une bonne stratégie.

A l'occasion, cela a été différent. Par exemple, dans le domaine de la police communautaire, le rôle clé des gestionnaires a été reconnu et de la formation sur le leadership a été offerte aux cadres intermédiaires. Dans plusieurs cas, les projets pilotes et de démonstration se sont avérés être des agents catalyseurs pour effectuer les changements, non seulement en fournissant des preuves de valeur, mais aussi en offrant du soutien en matière de leadership ainsi qu'une plate-forme en prévision de l'avenir.

De façon générale, la Gendarmerie a obtenu de bons résultats en concoctant d'heureux mélanges (candidats idoines, capitaux de démarrage, marge de manœuvre voulue, champion haut gradé) et en fermant l'œil sur les petits accrocs. Au fond, cette façon de faire s'apparente beaucoup à celle qu'on retrouve dans les équipes qui, au sein des organisations, se consacrent à l'innovation.

. . . renforcement de la capacité de leadership

Aujourd'hui, le renforcement de la capacité de leadership est une préoccupation de premier plan au sein des organisations canadiennes; en matière de changement transformationnel, c'est un impératif. Peu importe leur rang, les employés ont besoin d'aide pour comprendre les nouvelles valeurs et les intégrer à leur comportement personnel, pour acquérir les compétences qu'exigent l'intégration de ces nouvelles valeurs et le changement proprement dit. Le développement des qualités de chef se fait d'une multitude de façons; cependant, il importe d'obtenir certains résultats clés — nouvelle prise de conscience quant au besoin de changement; nouvelle compréhension de soi et de l'influence

exercée sur les autres; nouveaux modèles et cadres pour comprendre les organisations et les enjeux; nouvelles compétences.

La Gendarmerie a eu recours à plusieurs stratégies pour répondre aux besoins d'apprentissage liés au leadership :

- organisation de missions d'étude à l'intention des hauts dirigeants afin qu'ils puissent se familiariser avec les meilleures pratiques des organisations ayant fait l'objet d'une profonde transformation;
- mise sur pied de vastes initiatives visant à améliorer le leadership chez les cadres, les superviseurs de première ligne et les employés, parrainées par la Direction des services de police socio-préventifs et des autochtones, à l'appui des objectifs liés à la police communautaire;
- nombreuses rencontres des dirigeants du Groupe d'étude du projet d'harmonisation avec l'EMS et les dirigeants régionaux pour discuter de leur rôle de leadership;
- modernisation et perfectionnement des programmes de formation à l'intention des nouveaux officiers et gestionnaires;
- effort soutenu de la Direction des ressources humaines afin de définir les compétences de base et d'adapter les principales façons de faire aux besoins de la Gendarmerie en matière de leadership, processus qui en fait se poursuit encore.

Il semble que le renforcement de la capacité de leadership grâce à l'amélioration des qualités de chef des employés aux niveaux clés de l'organisation soit un aspect crucial pour la Gendarmerie à mesure qu'elle se modernise. Ceci est très important si l'on veut réussir dans la poursuite des démarches nécessaires envers le changement organisationnel.

V REGARD VERS L'AVENIR : CONCLUSIONS ET CONSIDERATIONS

Pour toutes les difficultés des dix dernières années, l'histoire du changement au sein de la GRC jusqu'à maintenant constitue un succès remarquable. La GRC est profondément différente aujourd`hui, et la documentation suggère qu'elle continue à réaliser sa vision. Il y a aussi beaucoup de continuité dans ce qui s'est déroulé durant les dix dernières années. La documentation fait état de plusieurs points forts dans son ouverture au changement organisationnel. En même temps, on peut tirer des leçons de l'expérience vécue qui pourra nous aider à éviter de répéter les conséquences néfastes de la dernière décennie.

. . . *Points forts à exploiter*

- ***Le fait que les hauts dirigeants agissent comme champions du changement*:** L'EMS est formé aujourd'hui du Commissaire et des hauts dirigeants les plus visibles et accessibles que la Gendarmerie n'ait jamais eus. En ce qui concerne les déplacements et la participation à des séances de discussion ouverte, l'appui constant et très tangible des hauts dirigeants à l'égard des orientations en matière de changement et des réformes est digne de mention. Les changements ne sont peut-être pas allés aussi loin que certains l'auraient souhaité. Malgré cela, l'homogénéité du message et le degré d'appui à processus décisionnel, éléments qui, selon les recherches, sont essentiels pour faire accepter le changement.

« Il faut relâcher la pression et laisser la situation évoluer. Il y a des moments où il convient d'intervenir, mais il y en a d'autres où il vaut mieux laisser courir . . . il est difficile de trouver le juste milieu; toutefois, si on met l'accent uniquement sur la responsabilisation, on tue l'habilitation»

« Certaines personnes veulent trouver un bouc émissaire chaque fois que quelque chose tourne au vinaigre. . . Nous ne parlons pas d'abus de pouvoir ou de procédure; nous parlons des gens qui courent des risques et de ceux qui ne pensaient pas que le jeu en valait la chandelle. Il faut aider les gens chemin faisant. »

- ***Des champions du changement dans l'organisation*** - des personnes clés qui font preuve d'engagement et qui ont de l'influence et de l'expérience, qui incitent les autres à passer à l'action, et qui possèdent de l'énergie ainsi que le sens de l'innovation et de l'entrepreneurship pour que les choses progressent malgré les obstacles systématiques.

« Après avoir dialogué, nous nous entendons sur les orientations à prendre, puis nous habilitons les gens à les suivre. »

- ***Un engagement solide envers le dialogue et le leadership partagé*** - la participation dans des forums importants, tels que les conférences des commandants, s'est grandement améliorée. De plus, beaucoup d'efforts ont été faits pour consulter les autres et prendre de bonnes décisions. Les études à cet égard nous confirment qu'il s'agit d'un outil nécessaire afin d'engager des changements

« La Direction générale et les divisions méritent une excellente cote pour ce qui est de la transparence de leurs communications. Au cours des neuf dernières années, cette organisation a fait des pas de géants dans la bonne direction du point de vue de la transparence et des communications. »

- ***Une communication beaucoup plus ouverte*** et impliquant de vastes efforts pour renseigner les membres au sujet du changement et expliquer les principes sous-jacents par divers moyens (courrier électronique, Pony Express, communiqués du Commissaire, énoncés directionnels, etc.).

- ***Un message homogène à propos des éléments essentiels de la vision organisationnelle de la « nouvelle » Gendarmerie*** qui grâce au modèle de la police communautaire et à la mission, à la vision et aux valeurs/leadership partagé, est englobante, réceptive et représentative.

« Il s'agissait de donner une chance aux membres de pouvoir mieux comprendre ce qu'on leur disait et déterminer comment cela correspondait aux circonstances. »

- ***Les projets pilotes ou de démonstration fructueux*** dans le domaine de la police communautaire, par exemple, ont procuré des données précises, des preuves objectives des avantages et un apprentissage sur le terrain, tout en incitant les détachements à adhérer au projet.

. . . Aspects à examiner

L'exercice auquel nous nous sommes livrés nous autorise à tirer certaines leçons importantes dont on pourrait tenir compte dans le cadre de toute initiative de changement future:

. . . une communication plus stratégique

Il est essentiel d'avoir de bonnes communications avec les principaux intervenants et à l'interne. C'est là un aspect clé de la mise en œuvre de réformes particulières — un aspect qui continue de poser problème dans le cas de certaines initiatives:

« Dès que nous cliquons sur l'icône « Envoyer », nous avons l'impression que la communication est terminée; nous ne tenons pas compte de la rétroaction ni de l'aspect humain, qui est tellement crucial lorsqu'on parle de communications.. »

> Lorsqu'il existe de bonnes communications, les gens sont sur la même longueur d'ondes relativement aux idées maîtresses et aux principaux concepts.

Par ailleurs, en communiquant bien, on transmet un message réaliste quant aux résultats et on évite de susciter des attentes auxquelles on ne pourra pas satisfaire.

Le défi consiste en partie à communiquer de façon à ce que les gens comprennent non seulement ce qui se passe, mais aussi les motifs sous-jacents. Toutefois, les communications doivent être multidirectionnelles, verticales et latérales. Dans une organisation aussi vaste et décentralisée que la Gendarmerie, il faut vraiment faire preuve d'ingéniosité si l'on veut communiquer efficacement.

« La DG l'a interprétée (police communautaire) comme étant un élément opérationnel devant être mis en application au niveau de la rue. On ne croyait pas que cela comprenait les modalités administratives, la culture, l'harmonisation de l'organisation... tout à coup, nous devions nous réenligner et faire les choses autrement malgré l'organisation que nous avions et la façon dont nous opérions. »

. . . une « réflexion » stratégique plus profonde au départ

Sans se limiter à la rigidité que la planification formelle de certains modèles peut occasionner, la GRC aurait avantage à faire preuve d'une plus grande stratégie au tout début d'une nouvelle initiative avant d'entreprendre les défis, les éléments organisationnels et la dynamique humaine:

« Nous ne nous sommes pas montrés disciplinés. Nous avons laissé partir quiconque était visé, plutôt que d'agir en bons stratèges. Nous avons perdu les mauvaises personnes, créé un vide. Par opportunisme. Aujourd'hui, nous reconstruisons ce que nous avons démoli. »

déterminer l'ampleur du projet, la complexité, l'impact et les facteurs qui assureront le succès qui servira de base à la planification du projet;
mieux prévoir l'impact des changements prévus, afin de mieux gérer les facteurs négatifs pour assurer un meilleur succès;
déterminer les relations qui devront être gérées;
déterminer la nature de la participation et l'engagement nécessaire pour la communication des messages et des défis;

- déterminer les obstacles et opportunités, à l'intérieur de l'organisation ainsi qu'à l'extérieur.

. . . la gestion des attentes revêt une importance cruciale, particulièrement si le processus implique une vaste participation.

« On nous a dit que nous faisions face à une situation tellement critique, que le statu quo ne pouvait plus continuer. Ils ont muté des gens et les ont convaincus qu'il fallait recommencer. Mais...

Au cours de la dernière décennie, les attentes non satisfaites ont suscité beaucoup de scepticisme et de négativisme au sein de la Gendarmerie. Étant donné que le niveau

d'engagement des membres est extrêmement élevé, on s'expose à des conséquences particulièrement lourdes si on ne répond pas aux attentes. Gérer les attentes peut signifier beaucoup de choses :

« Il faut beaucoup de temps pour opérer certains changements ... ; on devrait tenir compte de cet élément lorsqu'on élabore la stratégie de communication à propos des objectifs. Assurons-nous que les gens comprennent. Le problème n'est pas tant le processus de changement, si difficile et imparfait soit-il. Ce sont plutôt les malentendus au sujet de ce qui est possible. »

trouver des moyens de mobiliser les employés qui soient adaptés à la tâche à accomplir, plutôt que de recourir à une approche universelle;

concevoir des stratégies de communication (y compris des mécanismes de consultation à grande échelle) afin de préciser les paramètres et d'expliquer la complexité de la tâche;

établir des mandats clairs et réalistes, assurer une « gestion » efficace du projet et élaborer des stratégies de communication réfléchies.

. . . se soucier de l'aspect humain.

« Nous avons compté sur la bonne volonté de nos gens pour faire tout cela. Nos gens ont fait un travail formidable. Il aurait toutefois fallu pouvoir compter sur de véritables experts et pouvoir accorder à cela l'attention et le temps voulus. Nous n'avons pas investi. »

Les gens qui sont « dans le coup » ont tendance à faire preuve d'un profond degré d'engagement. Dans la Gendarmerie, où la loyauté envers l'organisation et le sens du devoir sont des valeurs particulièrement présentes, cela est doublement vrai et il est extrêmement important de se préoccuper de la dimension humaine du changement:

La reconnaissance de l'effort est un autre élément important; dans la Gendarmerie, il semble y avoir eu des lacunes à cet égard, dans le cas particulièrement des membres civils et des employés;

Le suivi revêt un importance capitale : il faut informer les gens des résultats de leurs efforts; ils doivent sentir qu'on s'est soucié de cet aspect;

« C'est une route difficile ... l'organisation dit : « Écoute, nous avons besoin de ton aide. Vous êtes tellement dévoué à la cause que vous êtes prêt à aider ... mais dès que vous êtes dans le coup, vous êtes à l'écart de tout le reste. Cela vous sort de la réalité, et lorsque vous revenez dans la vraie vie ... c'est difficile à expliquer. »

On a tendance à tenir pour acquise la loyauté des membres et des employés à l'égard de la Gendarmerie. L'organisation a tendance à faire

appel à la bonne volonté des employés trop souvent, à exiger trop d'eux sans reconnaître les effets sur leur vie ou leur travail.

« C'est le superviseur en première ligne qui fait que ça passe ou que ça casse. Les caporaux sont les « voitures ouvreuses » de l'organisation. Là où nous avons d'excellents superviseurs, ça marche.»

. . . les chefs de file engagés joueront un rôle crucial dans les succès futurs de la Gendarmerie, à tous les niveaux mais particulièrement sur le terrain.

Le leadership devra être traité comme un facteur organisationnel stratégique au niveau des cadres supérieurs ainsi que de l'organisation. Des mesures nécessaires afin de renforcer l'engagement du cadre ainsi que leurs capacités à tous les niveaux seraient opportuns. Les cadres intermédiaires et les superviseurs de première ligne plus particulièrement jouent un rôle clé : ils sont l'outil de communication le plus puissant de la Gendarmerie, car ce sont eux qui déterminent le climat de travail des employés, et leur réaction au changement proposé est déterminante du point de vue de son acceptation. Le renforcement de la capacité de leadership à ce niveau est l'un des principaux leviers dont dispose la Gendarmerie pour opérer efficacement un changement.

. . . Il faut aider les employés à acquérir de nouvelles compétences ou à adopter de nouvelles approches vis-à-vis de leur travail. En outre, il faut se préoccuper d'offrir aux employés ainsi qu'aux gestionnaires et superviseurs de première ligne des possibilités de formation, d'éducation et de perfectionnement.

IV. CONCLUSION

Ce rapport présente une synthèse de la rétroaction et des observations recueillies au sujet de la période — une bonne décennie — de changement dirigé et délibéré au sein de la Gendarmerie royale du Canada. Plus précisément, il porte sur les réalisations, les coûts connexes et les leçons qu'on peut tirer de l'expérience.

Quel est le résultat des dix années de changement que la Gendarmerie a connues? Tel qu'indiqué au début, la Gendarmerie d'aujourd'hui ne ressemble guère à l'organisation paramilitaire de la fin des années 80. C'est une organisation moderne qui a fait des progrès remarquables en implantant une culture d'habilitation, de réceptivité et de collaboration qui est manifestement mieux adaptée au contexte d'aujourd'hui que les modèles traditionnels axés sur le commandement et le contrôle.

Par ailleurs, l'activité de la Gendarmerie s'inscrit dans un cadre plus vaste où le coût des erreurs, les responsabilités multiples et l'exposition au regard du public peuvent être de puissants incitatifs à se replier. Comme on pouvait s'y attendre, les nombreuses réformes apportées au cours de la dernière décennie ont laissé des séquelles — érosion de la capacité de s'acquitter de l'activité policière, affaiblissement du degré d'engagement des membres, fatigue du changement et cynisme, perte de confiance dans la haute direction parmi les membres et les principaux intervenants.

Compte tenu de l'ampleur et de la profondeur de la transformation que la Gendarmerie a subie, ainsi que du sérieux choc qui en a résulté, on peut s'attendre à ce qu'il subsiste des séquelles. Ces séquelles, elles existent bel et bien et il faut en tenir compte à l'avenir dans la prise des décisions — sans pour autant renoncer au véritable héritage que nous a procuré la décennie de changement.

En dépit de certains problèmes, le bilan est nettement positif, lorsqu'on le regarde à la lueur de la vision qui a façonné la Gendarmerie au cours de la dernière décennie et qui en a fait une organisation englobante, réceptive et coopérative. La Gendarmerie n'a peut-être fait qu'une partie du chemin, mais elle a fait des progrès tangibles et impressionnants. La fatigue du changement est une autre réalité au sein de l'organisation, mais les membres comprennent que le processus de changement se poursuivra. Des recherches indiquent que la Gendarmerie est sur la bonne voie, autant pour ce qui est des orientations que de l'importance accordée au changement. Elle a certes jeté les bases de la nouvelle étape (pour laquelle on bénéficiera de l'éclairage que procurent les succès et les dures leçons de la décennie écoulée).

« Lorsque vous vous arrêtez et que vous examinez les diverses étapes franchies depuis 12 ans, vous voyez vraiment une tendance et l'impression qui se dégage est extrêmement favorable. Nous pouvons ergoter, mais il reste que nous avons pris les bonnes initiatives et que nous allons dans la bonne direction. Nous sommes aujourd'hui une toute autre organisation. »

PREMIER CAS : POLICE COMMUNAUTAIRE

« Grâce aux comités consultatifs, nous avons constaté que le programme d'action de la police n'était pas du tout le même que celui de la collectivité. Nous concentrions nos énergies sur les questions sur lesquelles nous voulions travailler, mais la collectivité ne considérait absolument pas qu'il s'agissait de problèmes. »

GENÈSE

Intérêt général à l'égard de la police communautaire dans les milieux policiers à l'échelle internationale et aux États-Unis.

Document du Solliciteur général : Une vision de l'avenir de la police au Canada : Police — Défi 2000.

Augmentation de la criminalité au Canada, de plus en plus de récidive, plus de critiques de la part des collectivités; sentiment de plus en plus grand que les collectivités et non seulement la police doivent être responsables de prendre des mesures pour régler les problèmes.

CHRONOLOGIE

1989	Déclaration du commissaire Inkster annonçant que la Gendarmerie allait adopter les principes de la police communautaire comme philosophie de service.
1990	Élaboration par la Direction générale d'un plan stratégique prévoyant la création de comités consultatifs communautaires pour obtenir le son de cloche des collectivités.
1991	Création de la Direction des services de police sociopréventifs et autochtones.
1991-93	Élaboration et vaste diffusion d'énoncés de mission sur la police communautaire.
	Recherches sur les meilleures pratiques : examen des programmes de police communautaires qui existent à l'échelle internationale, ainsi que des meilleures pratiques organisationnelles.
1992	Révision du plan stratégique et transmission du nouveau plan aux commandants et aux directeurs à la DG pour commentaires.
	Première vidéoconférence nationale : Le Commissaire met l'accent sur la police communautaire comme mode de prestation de service à la Gendarmerie.
Print. 93	Nomination d'un nouveau directeur des Services de police sociopréventifs et des autochtones, et directive demandant d'aller de l'avant avec la police communautaire.
	Mise sur pied de projets de démonstration (Burnaby).
	Formation dispensée dans l'ensemble du pays, en collaboration avec la Direction de la formation; lien, si possible, avec les projets de démonstration.
1994-95	Evaluation de la mise en service de la police communautaire.
1995	Premiers cadets initiés aux principes de la police communautaire et au CAPRA obtiennent leur diplôme de la Division Dépôt.
1996	Introduction de la formation sur les théories de leadership.
1998	Gestion moderne et les compétences de base sont établis pour tous les employés (les huits compétences servent d'outil pour mesurer les changements au comportement)
	Évaluation du programme au niveau régionaux.

RÉSULTATS

« L'engagement à l'égard de la police communautaire est maintenant réel, et nous comprenons enfin en quoi consiste le concept, et ce autant aux échelons inférieurs qu'à certains échelons supérieurs . . et dans certains secteurs non traditionnels tels que l'administration et les services fédéraux. »

« Sur une échelle de 1 à 10? J'attribuerais une cote de 4 ou 5. Les gens ne comprennent tout simplement pas les principes de base. »

LEÇONS TIRÉES

Importance d'avoir, au sein de la direction et à des postes clés, d'excellents champions du changement qui sont très déterminés, influents et capables de faire progresser les choses.

Nécessité de tenir compte des effets sur les comportements et l'organisation dans la mise en œuvre des changements au modèle ou à l'approche opérationnel.

Nécessité d'élaborer des stratégies de communication qui feront en sorte que le personnel de l'organisation sera sur la même longueur d'ondes quant à la portée, aux conséquences, aux applications possibles et à la compréhension générale de changements, sur le plan personnel et du point de vue de l'organisation.

- L'importance de mettre sur pied des projets pilotes et de démonstrations.

DEUXIÈME CAS : PROJET DE RENOUVELLEMENT, COMPRESSIONS ET RESTRUCTURATION (1993-2000)

« Nous venions à peine d'expliquer aux gens les raisons pour lesquelles nous avions dû entreprendre le Projet de renouvellement. Nous leur avions précisé qu'il ne s'agissait pas d'une question d'argent, que personne n'allait perdre son emploi et que chacun ne s'en porterait que mieux, . . . malgré tous les déplacements et les réinstallations, nous progressions bien . . . et voilà que survient soudainement l'Examen des programmes, un exercice certes dicté par des considérations financières. »

GENÈSE

Reconnaissance du fait que le système hiérarchique de décision dirigé par la Direction générale est incompatible avec la police communautaire.
Intensification des pressions financières; répercussions de la réduction des paiements de transfert à l'échelle nationale jusqu'au niveau des municipalités; accroissement de la charge de travail des policiers; nouvel éventail de compétences nécessaires.

CHRONOLOGIE

Sept. 93	Création du Groupe de travail sur la restructuration et la rationalisation des ressources, chargé de se pencher sur l'insuffisance budgétaire et de restructurer l'organisation.
1993	La publication et la mise en oeuvre de la nouvelle politique de vérification.
Mai 94	Le Groupe de travail devient le Projet de renouvellement, qui a pour objet de poursuivre la rationalisation et de créer une organisation plus souple, qui n'utilise pas plus de ressources qu'il ne le faut vraiment; travaille en étroite collaboration avec la Police communautaire pour harmoniser le changement organisationnel avec les principes de la police communautaire.
1994	Rationalisation des politiques générales afin d'éliminer les éléments procéduraux; désignation de représentants des régions pour participer à des consultations et recevoir une formation, le but de l'exercice étant d'épurer les politiques divisionnaires et de faire rapport aux responsables du Projet de renouvellement; mise en place d'un système de gestion autonome des dossiers.
1995	Examen des programmes : réduction obligatoire des effectifs du gouvernement fédéral : 2 200 postes perdus à la GRC, compressions budgétaires totalisant 175 millions de dollars, réduction générale obligatoire de 10 p. 100.
1998	Dissolution du Projet de renouvellement.

RÉSULTATS

Autonomie accrue aux régions.
Réduction massive du nombre de politiques et de lignes directrices de la Direction générale régissant les décisions opérationnelles.
Mise en place du système de gestion autonome des dossiers.

Restructuration de la Direction générale, réduction de plus de la moitié du nombre de directions.
Importante restructuration et réduction considérable des effectifs (2 200 postes abolis, réduction du nombre de cadres intermédiaires)
Érosion de l'expertise de la Gendarmerie.
Passage à la police de district.
Retranchement d'un montant de 175 millions de dollars à même le budget de la Gendarmerie.

LEÇONS TIRÉES

Importance de la participation des régions aux décisions touchant les opérations.

Importance d'avoir des modèles comme cadre d'analyse des options et des choix (p. ex., modèle de l'« oignon » utilisé dans le cadre du Projet de renouvellement pour concentrer les compressions sur les éléments de l'organisation qui se situaient aux confins de l'activité policière de base/ importance d'utiliser les modèles avec prudence : l'application du modèle de l'« oignon » s'est soldée par de trop grandes compressions dans les services de soutien revêtant une importance cruciale dans la prestation des services de police.

Pouvoirs de situation de crise pour aider à modifier les attitudes et comportements /risques de provoquer du cynisme dans les cas où les engagements pris dans le cadre de réformes ne sont pas tenus.

TROISIÈME CAS : MISSION, VISION ET VALEURS/LEADERSHIP PARTAGÉ

« Je peux déterminer exactement le moment où les choses ont changé. C'est lorsque l'État-major supérieur (EMS) a présenté la mission, la vision et les valeurs de la Gendarmerie ainsi que les philosophie du leadership partagé. D'autres changements seront nécessaires, mais l'année 1995-1996 a certes été un point tournant. »

GENÈSE

Moral des membres grandement miné par les compressions découlant de l'Examen des programmes.
Incidents et problèmes d'éthique, préoccupations ayant trait à l'érosion des valeurs.
Nécessité de faire une percée sur le plan du changement organisationnel.

CHRONOLOGIE

Automne 1995	Réunion des commandants à Ottawa : décision de mobiliser l'organisation dans son ensemble, dans le cadre d'un vaste exercice ayant pour thème le leadership (réflexion des membres sur le type d'organisation que la Gendarmerie devrait être, ses valeurs).
Hiver 95/ Printemps 96:	On retient les services d'un animateur; formation de d'environ 140 animateurs dans le pays et animation par ces personnes de groupes de consultation; appui tangible des RDRF; participation d'environ 4 000 employés. On recense les questions non réglées grâce aux consultations et on les communique aux directions pour la suite à donner.
Juin 1996	Les résultats sont présentés à la conférence des RDRF, puis acceptés par l'EMS.
Automne 1996	Création du poste de conseiller en matière d'éthique.
1997-1998	Consultations portant sur la définition des valeurs et diffusion de l'énoncé à l'automne 1998.

RÉSULTATS

Vaste acceptation de la MVV comme philosophie de la Gendarmerie.

Élaboration de l'énoncé de la Gendarmerie sur le leadership/intégration de la MVV aux principaux procédés des Ressources humaines.
Problèmes d'acceptation/écart entre les valeurs et les comportements, qui continue de susciter une attitude cynique.

LEÇONS

Importance d'une vaste mobilisation des employés du point de vue de l'acceptation.

Importance de définir et d'introduire des mécanismes de soutien du changement de culture (p. ex., conseiller en matière d'éthique, mode alternatif de résolution des conflits).

Besoin d'assurer une participation de tous les groupes clés (piètre représentation des cadres intermédiaires, absence d'intervenants externes, participation de la collectivité).

Besoin de débattre les problèmes d'application et d'interprétation (c.à-d. mise sur pied de mécanismes permettant à des groupes de s'entendre sur les principes et les modalités d'application).

Besoin de gérer les attentes à l'égard du changement en ne prenant pas autant que possible d'engagements précis et en clarifiant les hypothèses.

Besoin de formation et nécessité de modifier les systèmes de récompenses et les conséquences afin de favoriser une réflexion personnelle et un changement de comportement

QUATRIÈME CAS : INITIATIVE D'HARMONISATION

« On a créé le GEPH parce qu'il était alors très évident qu'on n'allait pas réussir à harmoniser, à moins que de commencer vraiment à s'attaquer rapidement à de gros morceaux. . . L'idée était d'éliminer les obstacles à une véritable habilitation, à un véritable changement de culture. »

GENÈSE

Projet de renouvellement/contexte des restrictions budgétaires/ MVV/ évaluation effectuer par le service de police socio préventifs et des autochtones de 94/95 à 98/99
Crise financière : passage d'un excédent de 70 millions de dollars enregistré quatre ans auparavant à un déficit d'environ 10 millions de dollars; besoin de présenter au Conseil du Trésor, avant décembre 1998, une analyse de rentabilisation proposant, entre autres, des améliorations aux principaux systèmes, structures et procédés.
Constat que les principaux systèmes, particulièrement ceux des Ressources humaines, étaient des obstacles au changement.
Vastes initiatives à l'échelle fédérale visant à promouvoir d'autres modes de prestation de service.

CHRONOLOGIE

Fév. 1998	Énoncé directionnel du Commissaire sur le thème de l' harmonisation
Mars 1998	RPA des commandants et directeurs : décision de créer le GEPH
	Création du GEPH
	Fiche documentaire : premières communications
Mai 1998	Amorce de la recherche de données
Juin 1998	Exposé du GEPH devant les commandants et directeurs - RDRF
	Fiche documentaire/Pony Express/communiqué diffusé dans toute la Gendarmerie
	Réunion de réflexion EMS-GEPH
	Création de huit comités directeurs
	Examen financier portant sur la Gendarmerie (Ernst & Young)/dépassement budgétaire
Janv. 1999	Atelier sur l'harmonisation des ressources humaines/ateliers divisionnaires
Avril 1999	Atelier sur l'intégration, Cornwall - Élaboration des principes directeurs
	Création du groupe d'étude intégré
Mai 1999	Rapports sur la situation - Comités directeurs
	Atelier des dirigeants sur l'harmonisation
Juin 1999	Exposés présenté à l'EMS au sujet des recommandations du Groupe d'étude, Moncton.
Juillet 1999	Communiqué du Commissaire- décisions de l'EMS au sujet de l'harmonisation

Août 1999	Examen des ressources, Price Waterhouse Coopers
Sept. 1999	Création de l'Équipe d'action d'harmonisation : rôle du comité de la DG reconstitué, groupe de travail sur la structure hiérarchique reconstitué Nouvelles nominations à la DG
Oct. 1999	Création de l'équipe de mise en œuvre de l'harmonisation RH
Nov. 1999	Décision de l'EMS : modèle opérationnel, rôle de la DG, priorités
Dec. 1999	Dissolution de l'Équipe d'action d'harmonisation

RÉSULTATS

« La professionnalisation du secteur des finances; cela aura de profondes répercussions. »
« Les nouveaux sous-commissaires civils — Orientation stratégique, Finances »
« Changements au sein du Service de l'air. »
« Le nouveau modèle opérationnel (jury délibère encore, mais une nouvelle approche) »

LEÇONS TIRÉES

Importance d'avoir des champions aux échelons supérieurs.

Importance des mécanismes de mobilisation pour favoriser l'acceptation.

Besoin de gérer les attentes.

Besoin de structurer le projet pour assurer la faisabilité : mandat très vaste, expertise insuffisante des groupes, pas d'arrêté de projet.

Besoin de communications stratégiques : messages sur les importants enjeux et insistance sur l'acceptation non opportuns, compte tenu de la complexité.

Besoin d'investir : accorder aux gens du temps, veiller à avoir l'expertise, l'espace et les ressources nécessaires.

Besoin de souligner l'apport de ceux et celles qui mettent l'épaule à la roue, d'assurer le suivi des travaux.